

Journal international de recherche syndicale

2012

Vol. 4

N° 1

Justice sociale
et croissance:
le rôle du salaire
minimum

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, GENÈVE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2012
Première édition 2012

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Journal international de recherche syndicale
Genève, Bureau international du Travail, 2012

ISSN 2076-9830

relations de travail / négociation collective / fixation du salaire / rôle du syndicat / convention collective / flexibilité du travail / récession économique / Grèce / emploi / chômage / salaire / politique monétaire / reprise économique / pays développés / pays en développement / répartition du revenu / salaire / pays de l'OCDE / productivité du travail / revenu des ménages / dépenses de consommation / remboursement / Etats-Unis

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

5

Préface

Dan Cunniyah

7

Editorial

Pierre Laliberté

13

Politiques et campagnes en faveur d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables: les enseignements à tirer des Etats-Unis

Stephanie Luce

33

Le sauvetage du salaire minimum en tant qu'outil de développement au Brésil Frederico Luiz Barbosa de Melo, Ademir Figueiredo, Adhemar S. Mineiro et Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça

53

L'efficacité des salaires minimaux dans les pays en développement: le cas de l'Inde Uma Rani and Patrick Belser

75

Le « plancher salarial asiatique » et la négociation collective dans les industries mondialisées Anannya Bhattacharjee and Ashim Roy

101

Une politique européenne de salaires minima – un concept en faveur d'une croissance induite par les salaires et des salaires équitables en Europe Thorsten Schulten

123

A quel niveau les pays devraient-ils fixer leurs salaires minima?
Patrick Belser and Kristen Sobeck

Préface

Dan Cunhiah

Directeur

Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV)

Bureau international du Travail

C'est pour moi un plaisir tout particulier, en tant que directeur du Bureau des activités pour les travailleurs au BIT, de rédiger la préface de cette édition du *Journal international de recherche syndicale* sur le thème du salaire minimum. Cette question a rarement obtenu l'attention qu'elle mérite, mais elle est devenue un cheval de bataille essentiel pour la période que nous connaissons.

Comme s'il n'était déjà pas suffisamment indécent de demander aux salariés de payer pour l'irresponsabilité des institutions financières, l'obligation imposée actuellement aux pays européens confrontés à la crise, par la Commission européenne, le FMI et la Banque centrale européenne, de réduire le salaire minimum dans une proportion qui peut atteindre 25 pour cent, comme condition pour débloquer le «plan de sauvetage», n'est pas seulement immorale, elle va aussi s'avérer contre-productive dans ses conséquences économiques.

Cela va totalement à l'encontre de l'esprit de la convention n° 131 de l'OIT, qui appelle à trouver un équilibre, pour le salaire minimum, entre «les besoins des travailleurs et de leur famille» et «les facteurs d'ordre économique», ainsi qu'à consulter pleinement les partenaires sociaux et à les faire participer. En effet, la réduction du salaire minimum en Grèce à 400 euros contre la volonté *tant* des travailleurs *que* des employeurs de ce pays est scandaleuse.

Plus généralement, l'absence de volonté de partager largement les bénéfices de la croissance a mis en lumière un fait essentiel: beaucoup trop de travailleurs dans le monde ne gagnent pas un salaire qui leur permet de vivre dans des conditions décentes. Les injonctions des économistes orthodoxes dans le sens «La croissance d'abord, le partage ensuite» se sont avérées erronées car le moment du partage semble toujours reporté à plus tard...

C'est pourquoi il faut se féliciter du regain d'intérêt pour le salaire minimum en tant qu'outil permettant de garantir le partage de la prospérité.

Et beaucoup reste à faire dans ce domaine car il est rare que le salaire minimum permette des conditions de vie décentes dans la plupart des juridictions.

Il est évident que les défis dans ce domaine dépendent fortement du contexte dans lequel ils s'insèrent. Cependant, lorsqu'ils sont confrontés aux mantras négatifs (et surtout idéologiques) des économistes orthodoxes au sujet des effets du salaire minimum, il est important que les travailleurs soient bien armés pour défendre leur point de vue, et puissent tirer parti des campagnes réussies ailleurs. Je suis convaincu que les articles de cette édition du *Journal international de recherche syndicale* fourniront aux syndicalistes des arguments, des exemples et la méthodologie nécessaire pour avoir gain de cause.

La bataille pour un salaire assurant des conditions d'existence convenables est une bataille mondiale. Même si ce que représente un salaire permettant des conditions de vie décentes n'a pas la même signification dans les différentes parties du monde, cette notion peut unir tous les travailleurs pour une bataille commune en faveur d'une vie décente, pour garantir que même ceux d'entre nous qui s'en sortent le moins bien peuvent quand même vivre décemment de leur travail.

Le salaire minimum n'est qu'un des outils permettant d'améliorer le sort des travailleurs, mais c'est un outil indispensable et c'est à juste titre qu'il figure tout en haut de l'agenda des syndicats. Le Bureau des activités pour les travailleurs souhaite apporter sa pierre à l'édifice et mettra prochainement en ligne une page ressources sur son site Internet; il élaborera aussi une formation destinée à aider les syndicats dans leurs campagnes. Et puis, comme d'habitude, nous continuerons à faire pression pour que les pays ratifient et mettent en œuvre les normes du travail pertinentes.

Je souhaiterais terminer en remerciant les auteurs des articles de cette édition pour le sérieux de leurs analyses et de leurs contributions.

Editorial

Pierre Laliberté

Responsable de publication

Cette édition du *Journal international de recherche syndicale* est entièrement consacrée à la question du salaire minimum, un sujet qui a gagné en importance et suscité plus d'intérêt ces dernières années. Il ne fait aucun doute que ce regain d'intérêt est en partie imputable à la stagnation des salaires dans plusieurs parties du monde, à l'augmentation généralisée des inégalités de revenus et à la montée des soulèvements sociaux sur toute la planète.

Dans de nombreuses économies du Nord où les salaires minima sont généralement considérés par les syndicats comme un peu secondaires par rapport à la négociation collective, la baisse du taux de syndicalisation et l'incapacité à préserver le plein emploi se sont traduites par la création de poches de plus en plus grandes de travailleurs faiblement rémunérés (qu'ils soient payés au salaire minimum ou presque), notamment dans les services privés non marchands.

Dans les pays du Sud, la persistance de grands secteurs informels et la concentration du secteur d'exportation dans des filières à forte intensité de main-d'œuvre mal payée caractérisées par une compétition mondiale féroce ont efficacement freiné les augmentations de salaires, ce qui a placé le salaire minimum sur le devant de la scène.

Comme si cela ne suffisait pas, nombreux ont été les gouvernements qui, durant cette période, se sont soumis à l'idée orthodoxe selon laquelle l'amélioration du salaire minimum pourrait entraver la croissance et l'emploi; ils ont négligé ce levier politique et souvent n'ont pas maintenu sa valeur, sans parler de revaloriser cette dernière, ce qui a augmenté le nombre croissant de travailleurs pauvres.

Fixer un salaire minimum est certes un moins bon choix qu'une négociation collective *bona fide* pour tous les travailleurs, mais son importance dans le contexte économique actuel ne doit pas être sous-estimée.

C'est le cas dans de nombreux pays de l'OCDE où la pression qui s'exerce actuellement sur les salaires, si elle réussit, pourrait installer les

bases d'une déflation et d'une longue période de stagnation. Les pressions de la Commission européenne et du FMI pour réduire les salaires minima en Irlande et en Grèce, entre autres, sont emblématiques. Au contraire, dans le contexte économique actuel, la préservation du salaire minimum devrait être considérée comme essentielle pour servir d'ancrage afin de ne pas alimenter davantage une déflation destructrice, sans parler de la détresse sociale.

En outre, sur le volet des inégalités, un salaire minimum fort peut véritablement contribuer à changer la donne. Sur ce sujet, il suffit de comparer les performances de l'Allemagne et de la France pour apprécier la différence. La France, qui a sans conteste le salaire minimum national le plus élevé d'Europe, est l'un des rares pays qui n'a pas connu d'augmentation des inégalités ces vingt dernières années. L'Allemagne en revanche, qui n'a pas de salaire minimum, a connu une explosion du nombre de travailleurs faiblement rémunérés et une augmentation des inégalités due en grande partie à l'«effondrement du plancher inférieur» de sa distribution des revenus¹.

Au niveau politique, la question du salaire minimum demeure très controversée, car elle introduit des considérations morales pour définir ce qui constitue une compensation minimale et équitable dans une économie, et le rôle que joue le salaire minimum pour garantir aux personnes qu'elles gagnent par leur travail une rémunération suffisante pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles. Il est vrai que cette irruption de la «moralité» dans une discipline qui se targue d'être scientifique et positiviste est forcément sujette à controverse, d'autant qu'elle va à l'encontre de ce qui constitue la «loi de gravité» de la théorie économique néoclassique: toute augmentation des prix (des salaires) se traduit nécessairement par une baisse de la demande.

Il existe pourtant de bonnes raisons économiques pour remettre en question ce postulat.

Du point de vue théorique, il est bien connu que Keynes, dans sa *Théorie générale*, a avancé l'idée que les salaires en tant que tels n'ont pas d'impact tangible sur le niveau *général* de l'emploi, qui est au contraire déterminé par le niveau de la demande globale. Comme le dit Keynes, «la compétition autour des salaires nominaux influe surtout sur la *répartition* du salaire réel global entre les groupes de travailleurs»².

Dans le monde réel, les faits semblent corroborer cette idée. Par exemple, les pays scandinaves, connus pour avoir la plus faible dispersion des salaires (et des salaires minima sectoriels élevés), ont de meilleures performances que des pays qui ont des institutions et des mécanismes de négociation collective

1. Voir le Rapport mondial sur les salaires 2008/09 du BIT.

2. John Maynard Keynes. 1936. *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, traduit de l'anglais par Jean-Marie Largentaye en 1942, p. 31.

différents, mais surtout qui ont des salaires minima plus faibles et une plus grande dispersion des salaires³.

Il est évident que le niveau relativement élevé des salaires minima et la faible dispersion des salaires *ont* des effets sur les aspects sociaux, l'économie et l'emploi. Mais, pour savoir si ces effets seront positifs ou négatifs, il faut prendre en compte toute une série de facteurs comme les changements dans les prix relatifs, la structure des salaires, la demande, les profits, la productivité, mais aussi la cohésion sociale⁴. Il en découle qu'il existe sur ce sujet beaucoup plus de marge de manœuvre que ne l'admettent généralement les économistes orthodoxes et certains représentants du milieu des affaires⁵.

La pléthore d'études (et de méta-études) qui ont été menées sur les effets des augmentations de salaires minima sur l'emploi n'a pour la plupart abouti à aucune conclusion, ce qui est très parlant parce qu'elles ne confirment pas la relation négative prédite. Comme on pouvait raisonnablement s'y attendre, les résultats dépendent du contexte spécifique dans lequel ces études ont été menées (sans parler de leur méthodologie)⁶. Voilà pourquoi ces questions devraient faire l'objet d'un débat social et de négociations entre les partenaires sociaux.

L'érosion du rôle du salaire minimum en tant que gardien du pouvoir d'achat des travailleurs les plus faiblement rémunérés a servi de catalyseur à de nombreuses campagnes et à beaucoup de résistance dans le monde. Cette érosion a provoqué des réactions aux Etats-Unis, suscitant des campagnes sur l'idée de «salaires assurant des conditions d'existence convenables»; des alliances se sont nouées entre les syndicats et des groupes communautaires pour travailler de concert à l'amélioration des revenus des travailleurs. Sur cette question, Stephanie Luce présente une évaluation détaillée et fort utile de ces campagnes et des leçons que le mouvement ouvrier peut en tirer.

3. Il est également intéressant d'observer que dans les économies caractérisées par un sous-emploi important, l'abaissement du prix du travail peut en réalité induire une augmentation de l'offre car les travailleurs ont besoin de travailler plus pour survivre.

4. Pour avoir une explication plus approfondie de cet argument, voir Hansjörg Herr. 2009. «The labour market in a Keynesian economic regime: Theoretical debate and empirical findings», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, n° 5, pp. 949-965.

5. Robert Lucas, l'un des économistes conservateurs les plus en vue, illustre parfaitement cette hostilité à l'égard de toute pollution de l'économie par des préoccupations éthiques. Il dit ceci: «Parmi les tendances nuisibles à une économie saine, l'une des plus séduisantes, et à mon avis l'une des plus pernicieuses, consiste à se concentrer sur les questions de distribution...». R. E. Lucas. 2004. «The industrial revolution: Past and future», *The Region* (mai), The Federal Reserve Bank of Minneapolis, pp. 5-20.

6. Voir par exemple Richard Dickens, Stephen Machin et Alan Manning. 1999. «The effects of minimum wages on employment: Theory and evidence from Britain», *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 17, n° 1, pp. 1-22; David Card et Alan B. Krueger. 1995. *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton University Press, Princeton.

Dans d'autres pays, les changements ont emprunté d'autres voies. Au Brésil, par exemple, les syndicats ont fait pression sur le gouvernement de Lula dès son arrivée au pouvoir, au début des années 2000, pour qu'il renouvelle son engagement en faveur du salaire minimum; cela s'est traduit par une revalorisation progressive du salaire minimum. Non seulement les fortes augmentations de la valeur réelle du salaire minimum n'ont pas provoqué de ralentissement économique, mais on attribue partiellement le dynamisme de l'économie brésilienne à la redistribution de revenus qui a suivi. L'article de Barbosa de Melo, Figueiredo, Mineiro et Arbulu Mendonça nous retrace l'historique de l'évolution du salaire minimum dans ce pays et de son impact actuel. Voilà un antidote fort utile aux affirmations péremptoires des économistes orthodoxes.

De leur côté, Bhattacharjee et Roy décrivent le travail de pionnier visant à instaurer un plancher salarial transfrontalier. Cette campagne, le plancher salarial asiatique, a pour objectif de créer un plancher salarial «réel» commun pour les travailleurs des industries d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre et plus spécifiquement pour l'industrie textile. L'idée est assez simple et cependant révolutionnaire – les salaires gagnés dans la région par les travailleurs des mêmes industries devraient permettre de gagner à peu près le même «pouvoir d'achat» afin que les uns ne portent pas préjudice aux autres et que l'élément salaire soit ainsi, dans une certaine mesure, retiré de la compétition. Si elle est couronnée de succès, cette tentative de forger des liens de solidarité entre travailleurs pour obtenir un salaire permettant des conditions d'existence convenables serait un tournant décisif pour le mouvement ouvrier international.

En Asie toujours, l'article de Rani et Belser sur l'Inde souligne le rôle original joué par le Plan national de garantie de l'emploi en milieu rural qui contribue à la mise en œuvre du salaire minimum dans un pays où une grande majorité des travailleurs sont encore dans le secteur informel. Ce plan, qui garantit une centaine de jours de travail par an payés au salaire minimum à tous les ménages ruraux, aspire en effet les salaires vers le salaire minimum, en créant une pression à la hausse sur les revenus, notamment ceux des femmes, et en améliorant les revenus des ménages. Le salaire minimum n'aurait pas eu à lui tout seul cet effet. Ce programme «d'employeur de dernier recours» devrait faire l'objet de beaucoup d'attention, notamment dans les pays où le secteur informel est important.

L'article de Thorsten Schulten présente le débat actuel sur l'instauration d'un salaire minimum européen. Observant que la Commission européenne, dans son Pacte pour l'euro plus, considère officiellement les salaires «comme la principale variable d'ajustement pour remédier aux déséquilibres économiques et aux problèmes de compétitivité nationale en Europe» et qu'elle se lance maintenant dans une offensive frontale visant à réduire les salaires minima dans le cadre des «pactes anticrise», Schulten propose l'idée d'un salaire minimum européen dans le cadre d'une stratégie alternative. Il

souligne que cette notion dispose déjà d'une base dans la Charte sociale européenne, qui appelle à mettre en place un salaire minimum correspondant à 60 pour cent du salaire net moyen national. Il est intéressant de constater qu'en 2010 seuls cinq pays européens remplissaient ce critère...

Poursuivant dans la veine pragmatique de cette édition, le dernier article, qui n'est pas le moindre, de Belser et Sobeck fournit un guide succinct de la méthodologie de fixation du salaire minimum. Ces deux auteurs, tirant profit des connaissances et de l'expérience acquises par le BIT dans son travail d'enquêtes et ses services de conseils auprès des partenaires sociaux dans le monde, exposent certaines des considérations que les représentants des travailleurs et de la communauté devraient avoir à l'esprit lorsqu'ils font pression sur les gouvernements et sur les employeurs à propos de cette question capitale. Tout en souscrivant à l'idée que le salaire minimum devrait dans le meilleur des cas faire l'objet d'un dialogue social et ne devrait pas être considéré comme un sujet «technique», ces deux auteurs fournissent néanmoins des outils qui seront utiles à ceux qui participent à des discussions nationales sur cette question.

Politiques et campagnes en faveur d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables: les enseignements à tirer des Etats-Unis

Stephanie Luce

Murphy Institute, City University of New York

Avec l'expansion des marchés du travail mondiaux, un nombre croissant de pays recherche des outils permettant de remédier à l'expansion du travail faiblement rémunéré et de la pauvreté des travailleurs. Le mouvement en faveur d'un «salaire assurant des conditions d'existence convenables» représente-t-il une voie pour réduire la pauvreté et les inégalités? L'expression «salaire assurant des conditions d'existence convenables» a été utilisée pour la première fois dans les années 1800, car les érudits et les militants de l'époque plaidaient pour que l'extension du travail salarié s'accompagne d'une obligation pour les employeurs de verser à leurs salariés des salaires suffisamment élevés pour que ces derniers puissent en vivre correctement. (Beaucoup supposaient qu'il s'agissait d'un homme soutien de famille, et donc demandaient un salaire suffisamment élevé pour que le travailleur puisse faire vivre sa famille.) Il n'y a jamais eu de consensus sur la façon de définir un salaire assurant des conditions d'existence convenables, même si plusieurs gouvernements et administrations se sont attelés à l'élaboration de formules complexes.

Le terme de «salaire assurant des conditions d'existence convenables» est récemment réapparu aux Etats-Unis. Au début des années 1990, on a beaucoup parlé de l'expansion des bas salaires. Des militants de Baltimore, dans l'Etat du Maryland, ont incité l'administration de leur ville à trouver un outil pour remédier à ce problème. La municipalité a adopté un arrêté sur les «salaires assurant des conditions d'existence convenables», imposant aux entreprises de services sous contrat de verser à leurs travailleurs un tel salaire. L'idée a rapidement fait le tour du pays et, aujourd'hui, presque dix-sept ans plus tard, plus de 140 municipalités, comtés et universités ont adopté des arrêtés sur les salaires assurant des conditions d'existence convenables. Les campagnes ainsi que les dispositifs, leur couverture, leur impact et les façons de définir un tel salaire varient, mais le concept général de «salaire assurant des conditions d'existence convenables» recueille un large soutien de l'opinion publique.

Ce document étudie le mouvement en faveur de tels salaires aux Etats-Unis et donne des détails sur les arrêtés, ainsi que la définition du salaire assurant des conditions d'existence convenables. J'examinerai ensuite les recherches existantes sur les résultats politiques et économiques de ce mouvement. Je tenterai enfin de tirer des leçons de ce mouvement pour les Etats-Unis et au niveau international.

Définir ce qu'est un salaire assurant des conditions d'existence convenables

Il existe plusieurs approches pour définir le salaire assurant des conditions d'existence convenables. Aux Etats-Unis, plusieurs formules sont utilisées pour mesurer le coût de la vie minimal pour des familles de différentes tailles

(par exemple deux adultes et deux enfants) selon les régions. Les plus courantes sont les formules de calcul du budget familial minimal élaborées par l'Economic Policy Institute et la norme relative à l'autosuffisance élaborée par Diana Pierce et l'ONG américaine Wider Opportunities for Women. Ces formules sont similaires et se servent des statistiques du gouvernement pour estimer les coûts minimaux pour un abri, le logement, la nourriture, les transports, les soins de santé, les impôts et l'éducation des enfants.

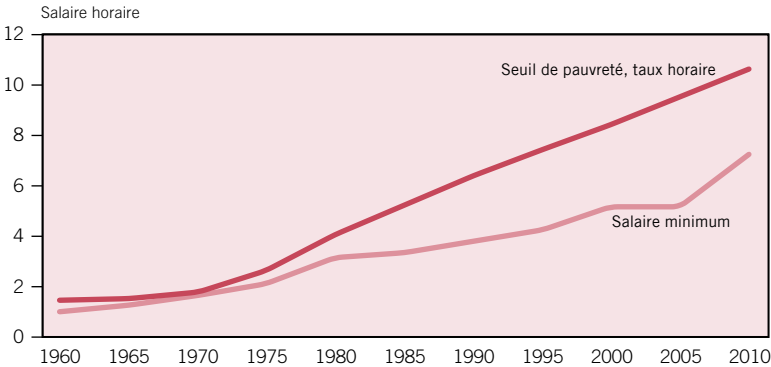
Ces deux formules aboutissent à un revenu annuel total nécessaire pour couvrir les dépenses de base. Ce revenu annuel peut ensuite être divisé par le nombre de travailleurs et d'heures de travail pour obtenir un salaire horaire moyen. Dans la plupart des cas, le salaire horaire qui en résulte est nettement plus élevé que le salaire minimum fédéral ou de l'Etat.

Ceux qui militaient en faveur du salaire assurant des conditions d'existence convenables savaient qu'il serait très difficile d'obtenir des ordonnances contenant ces niveaux de salaire. Ils ont donc choisi de se replier sur une campagne en faveur d'un salaire horaire qui permette à un travailleur à plein temps d'être au-dessus du seuil de pauvreté fédéral pour une famille de trois à quatre personnes. Les Etats-Unis ont commencé à établir un seuil de pauvreté dans les années 1960, en se fondant sur une formule s'appuyant sur les besoins caloriques des différents types de famille. Cette formule est simple et dépassée, et ne tient pas compte des variations régionales. Elle est cependant annuellement ajustée en fonction de l'inflation, si bien que son niveau a régulièrement augmenté ces dernières décennies.

Pendant ce temps, le salaire minimum fédéral n'a pas été régulièrement augmenté. Celui-ci ne se fonde sur aucune formule et seul le Congrès est habilité à l'augmenter. Il était plus fréquemment augmenté dans le passé, mais l'a peu été ces dernières années. Au début des années 1990, la valeur du salaire minimum était nettement inférieure au seuil de pauvreté (voir la figure 1). Les militants savaient que le seuil de pauvreté n'était pas un véritable «salaire assurant des conditions d'existence convenables» et qu'il aboutissait à une sous-évaluation de la pauvreté. Cependant, comme le seuil de pauvreté était sensiblement supérieur au salaire minimum, il leur semblait un objectif raisonnable pour les campagnes en faveur d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables.

La plupart des arrêtés américains relatifs au salaire assurant des conditions d'existence convenables ont fixé ce dernier sur le seuil de pauvreté fédéral pour un travailleur à plein temps avec une famille de trois ou quatre personnes, même si certains sont fixés à 110 ou 120 pour cent de ce niveau. Contrairement au salaire minimum fédéral, la plupart des arrêtés imposent une indexation annuelle du salaire assurant des conditions d'existence convenables en tenant compte du coût de la vie. Et il est intéressant de constater que la plupart des arrêtés fixent deux niveaux de salaire. Les employeurs peuvent payer le montant du salaire assurant des conditions d'existence convenables et fournir une couverture d'assurance maladie ou, s'ils ne fournissent pas

Figure 1. Comparaison entre le salaire minimum fédéral (en dollars) et le seuil de pauvreté aux Etats-Unis, de 1960 à 2010



Sources: Division salaire et durée du travail du Département américain du travail; Division pauvreté du Bureau du recensement américain. Les données sur le seuil de pauvreté sont obtenues en convertissant le seuil annuel de pauvreté pour une famille de quatre personnes (comprenant deux enfants) en un taux horaire en supposant qu'il y ait 2 080 heures de travail par an. Les seuils de pauvreté avant 1980 sont calculés pour l'homme soutien de famille, hors travail agricole. Les données ne sont pas ajustées en fonction de l'inflation.

d'assurance maladie, doivent payer un salaire horaire plus élevé de 1,50 à 2 dollars. Le tableau 1 montre les différents niveaux de salaires pour quelques villes.

Dans quelques cas, les militants en faveur du salaire assurant des conditions d'existence convenables ont lancé des campagnes en faveur de la mise en place d'arrêtés municipaux sur le salaire minimum couvrant tous les travailleurs dans les limites de la municipalité (en général avec une exemption pour les très petits employeurs). Le droit pour les villes de fixer des salaires varie d'un Etat à l'autre. Actuellement, il existe des arrêtés sur le salaire minimum couvrant la totalité de la municipalité dans quatre villes, dont San Francisco, en Californie, où le salaire minimum doit passer à 10,24 dollars

Tableau 1. Niveaux de salaires en 2011 pour une sélection de villes (en dollars)

	Boston, Massachusetts	Portland, Oregon	Miami, Floride
Salaire minimum fédéral	7,25	7,25	7,25
Salaire minimum de l'Etat	8,00	8,50	7,31
Seuil fédéral de pauvreté pour une famille de quatre personnes*	10,63	10,63	10,63
Salaire assurant des conditions d'existence convenables dans l'agglomération	13,02	9,50 avec couverture maladie ou 11,26 sans couverture maladie	10,58 avec couverture maladie ou 11,83 sans couverture maladie
Budget minimal pour une famille de quatre personnes de l'Economic Policy Institute**	33,13	22,62	23,42

* Ce chiffre concerne l'année 2010. Hypothèse: 2080 heures de travail, pour une famille de deux adultes et deux enfants. ** Ce chiffre concerne l'année 2008. Hypothèse: 2080 heures de travail, pour une famille de deux adultes et deux enfants.

Source: calculs de l'auteur.

le 1^{er} janvier 2012. Pour souligner la complexité de la discussion, le niveau du «salaire minimum» valable pour l'ensemble de la municipalité est dans ce cas supérieur à celui du «salaire assurant des conditions d'existence convenables» de certaines villes, ce qui suggère que dans le contexte des Etats-Unis il n'est pas utile de trop se focaliser sur la terminologie.

Portée

Les arrêtés relatifs au salaire assurant des conditions d'existence convenables varient également en fonction des entreprises et des travailleurs couverts. Les premiers arrêtés portaient sur les entreprises privées titulaires de contrats de services auprès des municipalités. Ces adjudicataires effectuaient essentiellement des tâches autrefois réalisées par des employés municipaux et avaient été engagés pour réduire les coûts. On y retrouvait des emplois comme les gardes de sécurité, les chauffeurs de bus scolaires, les assistants, les travailleurs de la restauration et les paysagistes.

Ces arrêtés ont été étendus à d'autres catégories: les entreprises recevant des subventions pour des projets de développement économique, les entreprises exerçant leurs activités dans des zones dont la ville était propriétaire (comme l'aéroport ou le stade), les sous-traitants des entreprises couvertes et les travailleurs employés directement par la ville ou par le comté. Quelques universités ont adopté des politiques de salaires assurant des conditions d'existence convenables qui s'appliquent aux entreprises avec lesquelles elles ont passé un contrat et à leurs sous-traitants.

Beaucoup de ces arrêtés ne couvrent pas un grand nombre de travailleurs, si bien que les militants ont cherché des moyens d'élargir le type d'entreprises qu'ils peuvent couvrir. La ville de Los Angeles, par exemple, a adopté un arrêté municipal relatif au salaire assurant des conditions d'existence convenables applicable aux hôtels proches de l'aéroport et, à Chicago, les militants ont fait voter un arrêté «Big Box» qui devait imposer à la grande distribution de payer de tels salaires – mais le maire y a mis son veto. Ce mouvement a contribué à la création d'«accords en faveur de la communauté» (Community Benefits Agreements) applicables à des grands projets de développement économique. On y retrouve toute une série de bâtiments construits avec de l'argent public, comme un nouvel hôpital, un nouvel aéroport ou l'extension d'un aéroport, un stade de sports, un centre des congrès ou des projets immobiliers mixtes incluant des espaces dédiés à la vente au détail, à la restauration et à des bureaux. Dans certaines villes et certains Etats, les syndicats du bâtiment ont réussi à obtenir des «accords relatifs à la main-d'œuvre pour les projets» (Project Labor Agreements) garantissant que ces structures seraient construites par des travailleurs syndiqués recevant des salaires obtenus par les syndicats. Cependant, ces accords ne portaient que sur la construction, et pas sur ce que devenaient ensuite ces structures une fois construites. Les «accords

en faveur de la communauté» représentent un moyen d'élargir les «accords relatifs à la main-d'œuvre pour les projets» en ajoutant des conditions supplémentaires au projet immobilier, par exemple que les employeurs au sein de ce bâtiment restent neutres en cas de campagne de syndicalisation, que le projet immobilier respecte l'environnement, qu'il inclue un espace pour des logements à un prix abordable et que tous les locataires (restaurants ou magasins de détail par exemple) versent des salaires assurant des conditions d'existence convenables. La ville de New York dépense à elle seule plus de 2 milliards de dollars par an pour des programmes de développement économique et la plupart de ces dépenses ne sont pas assorties de clauses relatives aux salaires (Fiscal Policy Institute *et al.*, 2011). Imposer des salaires assurant des conditions d'existence convenables aux projets de développement économique pourrait avoir un impact sur des dizaines de milliers de travailleurs à faible rémunération qui travaillent comme concierges, dans la vente au détail, la restauration et le travail administratif dans ces bâtiments.

Comme mentionné ci-dessus, le mouvement en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables a également soutenu les efforts visant à augmenter les salaires minima au niveau des municipalités, mais aussi des Etats ainsi qu'au niveau fédéral. La majorité des partisans de tels salaires sont favorables à l'augmentation des salaires minima fédéraux et au niveau des Etats, et à leur indexation sur le coût de la vie. Cependant, il leur a été difficile d'influencer les politiques fédérales. Même les élus démocrates ont des réticences vis-à-vis d'une augmentation des salaires minima, en dépit du soutien public fort et constant vis-à-vis de cette mesure. Il se peut que les démocrates, qui reçoivent d'importantes contributions des industriels et des grandes entreprises pour leurs campagnes électorales, craignent des représailles en cas d'augmentation des salaires minima. Il est également possible que les élus démocrates (ou leurs conseillers économiques) ne soient pas idéologiquement favorables à ce concept. Robert Reich a relaté les défis auxquels il avait été confronté en tant que secrétaire au travail dans le gouvernement de Bill Clinton, qui n'était pas favorable à l'augmentation des salaires minima¹.

Devant les difficultés pour obtenir une augmentation du salaire minimum fédéral, les partisans des salaires assurant des conditions d'existence convenables se sont concentrés sur le niveau local où le «pouvoir populaire» avait plus de possibilités de lutter contre l'argent. Il était plus facile pour les syndicats, les groupes communautaires et les groupes religieux de mobiliser leurs membres pour rencontrer les conseillers municipaux et faire régulièrement du lobbying. Au niveau des gouvernements, l'argent joue un

1. Lorsqu'il était candidat à la présidence contre George Bush en 2004, John Kerry a refusé de s'associer à une campagne en cours en faveur du relèvement du salaire minimum en Floride. Le vote sur ce référendum d'initiative populaire a été favorable dans tous les comtés de la Floride, et l'échec de John Kerry dans cet Etat est probablement ce qui lui a fait perdre la présidence.

plus grand rôle en termes de médias (avec les publicités sur les chaînes de télévision et les journaux par exemple) et de contributions pour les campagnes.

A mesure que le mouvement en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables prenait de l'ampleur, les militants ont commencé à lancer des campagnes en faveur des salaires minima au niveau des Etats, soit au moyen d'une législation applicable dans tout l'Etat, soit en organisant un référendum d'initiative populaire sur cette mesure. Les référendums populaires au niveau des Etats peuvent être difficiles et coûteux à gagner, car l'influence de l'argent est aussi importante à ce niveau, mais, en dépit de campagnes intensives contre l'augmentation des salaires minima, tous les référendums d'initiative populaire dans les Etats ont obtenu la majorité ces dernières années². De 2004 à 2006, 25 Etats ont augmenté leur salaire minimum et six Etats y ont pour la première fois ajouté une clause d'indexation sur le coût de la vie. Cet élan a finalement conduit le gouvernement fédéral à augmenter le niveau des salaires minima pour les faire passer de 5,15 à 7,25 dollars, entre 2007 et 2009, en trois étapes.

Cependant, étant donné que la plupart des Etats, ainsi que le gouvernement fédéral, n'indexent pas automatiquement les salaires minima sur le coût de la vie, on a assisté à une érosion de la valeur réelle de ces salaires et les militants s'activent de nouveau pour obtenir des augmentations des salaires minima fédéraux et au niveau des Etats dans les prochaines années.

Recherche: quel en est l'impact?

En raison de la grande diversité des arrêtés relatifs aux salaires assurant des conditions d'existence convenables et de leur portée, il est difficile d'estimer le nombre d'entreprises ou de travailleurs concernés par ce mouvement. En réalité, j'ai constaté au cours de mes recherches que les villes n'avaient pas toutes mis en œuvre leurs arrêtés, certains ont été révoqués ou ont fait l'objet d'un veto, tandis que d'autres sont appliqués avec faiblesse, les élus municipaux accordant des dérogations. Par conséquent, les informations les plus fiables dont on dispose au sujet de ces arrêtés sont des études de cas portant sur des villes particulières.

Les adversaires de la plupart des campagnes prétendent que la fixation d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables aura des conséquences négatives – notamment la montée du chômage, l'augmentation des dépenses pour les contrats accordés par les municipalités, qui entraîneront

2. Les républicains se sont rendu compte qu'une mesure relative aux salaires minima favorise la participation aux élections et que cette augmentation de la participation profite généralement aux candidats démocrates. Pour cette raison, dans certains Etats, les législateurs républicains ont adopté des lois visant à augmenter les salaires minima de l'Etat durant leur législature, pour éviter que cette question ne soit posée durant les élections présidentielles ou pour le Congrès.

une augmentation des impôts, et une réduction du nombre d'entreprises participant aux appels d'offres et s'installant dans la ville.

Le débat sur l'impact de ces mesures se situe à différents niveaux. Tout d'abord, les adversaires se fondent sur les modèles néoclassiques traditionnels et les prévisions qui en découlent. Les militants favorables à ces mesures s'appuyaient initialement sur les modèles keynésiens pour prévoir l'impact favorable des seuils salariaux. Les deux camps se sont donc lancés dans des études prospectives pour estimer l'impact potentiel de ces arrêtés.

Quelque temps après l'adoption des arrêtés, des chercheurs ont réalisé des études empiriques pour en évaluer l'impact. Ces études peuvent être classées en fonction de la méthodologie utilisée.

- *Les enquêtes et les entrevues.* Des universitaires à Los Angeles, San Francisco, en Nouvelle-Angleterre et à Baltimore ont mené des enquêtes portant sur les salariés et les employeurs afin d'évaluer l'impact des salaires assurant des conditions d'existence convenables (par exemple Fairris, 2005; Reich, Hall et Jacobs, 2005; Brenner et Luce, 2005). Elmore (2003) a réalisé des entrevues avec des élus municipaux pour évaluer les coûts et leur impact sur les municipalités.
- *L'évaluation de la passation des marchés.* D'autres études ont examiné les modalités spécifiques de passation des marchés dans les villes afin de déterminer s'il y avait eu des modifications dans le nombre d'offres ou dans le prix et le contenu des contrats, avant et après l'instauration du salaire assurant des conditions d'existence convenables (Weisbrot et Sforza-Roderick, 1996; Niedt *et al.*, 1999; Brenner et Luce, 2005).
- *L'analyse des statistiques résultant des enquêtes de population.* Neumark et ses collègues ont examiné les statistiques des gouvernements pour déterminer si les arrêtés sur les salaires assurant des conditions d'existence convenables avaient eu un impact sur les taux de chômage et de pauvreté en comparant les villes disposant d'arrêtés et d'autres qui n'en avaient pas (Neumark, 2002; Adams et Neumark, 2005). Ce travail a été critiqué par Brenner, Wicks-Lim et Pollin (2002) en raison de plusieurs problèmes de méthodologie, essentiellement dus au recours à des statistiques gouvernementales globales pour évaluer l'impact d'une législation très ciblée.
- *Les études réalisées par des municipalités.* Quelques villes ont réalisé leur propre évaluation, comme le prévoyait l'arrêté. Elles ont évalué l'impact des salaires sur les offres et sur les coûts. Certaines enquêtes ont également porté sur des employeurs.

Les résultats de ces recherches ont été variables, mais la principale conclusion de ces études empiriques est que ces arrêtés n'ont pas eu l'impact négatif annoncé par leurs adversaires. Aucune de ces études n'a constaté d'exemples de perte d'emplois.

La seule exception provient d'une série de recherches réalisées par l'économiste David Neumark et ses collègues sur la base de statistiques provenant des enquêtes générales sur la population. Neumark et Adams (2000) ont constaté que les villes disposant d'un arrêté sur les salaires assurant des conditions d'existence convenables avaient connu une légère augmentation du chômage et une légère baisse de la pauvreté par rapport aux villes qui ne disposaient pas de ce genre d'arrêté. Cependant, les auteurs ont observé que l'impact principal dans leurs constatations venait de villes qui couvraient les projets de développement économique. Brenner, Wicks-Lim et Pollin (2002) ont remis en question ces constatations en soulignant que la partie relative aux projets de développement économique ne portait que sur un nombre très réduit de projets, car seul un tout petit nombre d'arrêtés sur les salaires assurant des conditions d'existence convenables comportait cette disposition et que seules quelques villes l'avaient mise en œuvre pour les projets immobiliers. Lorsqu'ils ont essayé de vérifier les effets de la mise en œuvre de cette disposition et examiné ces arrêtés de façon plus approfondie, Adams et Neumark (2005) ont constaté que «les éléments de preuve sont ambigus, ne vont pas tous dans le même sens et ne sont pas statistiquement déterminants».

Lester et Jacobs (2010), cherchant à étudier l'impact des exigences en matière de salaires assurant des conditions d'existence convenables sur les projets de développement économique, ont eu recours aux statistiques du National Establishment Time-Series (NETS) pour comparer l'emploi dans les villes disposant d'arrêtés incluant le développement économique par rapport aux villes qui n'en avaient pas. Ces chercheurs n'ont pas constaté de preuves étayant l'hypothèse d'un impact négatif des salaires assurant des conditions d'existence convenables sur l'emploi.

Les preuves tendent à montrer que les coûts totaux sont assez faibles, mais aussi que si les arrêtés relatifs aux salaires assurant des conditions d'existence convenables ont un impact important sur les travailleurs individuels, ils n'apportent pas de solution à une série de problèmes liés à la pauvreté. Les arrêtés augmentent le salaire horaire, mais pas forcément le nombre d'heures travaillées, même si Brenner et Luce (2005) ont constaté des éléments indiquant que certains employeurs couverts par l'arrêté de Boston transformaient des emplois à temps partiel en emploi à plein temps. Cependant, le salaire horaire n'est généralement pas suffisant pour placer le travailleur au-dessus du seuil de pauvreté, même avec un travail à plein temps, si bien que les arrêtés n'ont pas encore établi des «salaires assurant des conditions d'existence convenables», au sens où on entend par là des revenus suffisamment élevés pour couvrir les dépenses de base.

Des études tendent également à montrer la portée limitée de ces arrêtés. Los Angeles dispose d'un des arrêtés les plus larges, qui porte sur environ 10 000 travailleurs (Fairris, 2005). La population active de la zone métropolitaine de Los Angeles est d'environ 6,5 millions de travailleurs. Environ 27 pour cent de l'ensemble des travailleurs aux Etats-Unis gagnent des salaires

horaires inférieurs au seuil de pauvreté. En supposant que la proportion est similaire à Los Angeles (et il y a des raisons de penser que cette proportion est supérieure étant donné que le pourcentage de personnes en dessous du seuil de pauvreté est supérieur dans cette ville), il y a près de 1,8 million de travailleurs qui gagnent des salaires qui les maintiennent dans la pauvreté. L'arrêt relatif aux salaires assurant des conditions d'existence convenables n'en couvre qu'une petite fraction.

L'expansion du mouvement

En dépit de la portée réduite des salaires assurant des conditions d'existence convenables comparée au grand nombre de travailleurs et du fait qu'ils ne remédient pas à la pauvreté sur une grande échelle, le concept reste populaire et continue de s'étendre. Aux Etats-Unis, une campagne a été lancée en faveur de l'extension des exigences relatives aux salaires assurant des conditions d'existence convenables aux grands projets de développement économique à New York et des campagnes sont en cours dans un certain nombre d'universités. Les militants réclament de nouveau une augmentation des salaires minima dans les Etats et leur indexation. Les travailleurs des restaurants essaient de lutter contre les salaires minima pour les travailleurs bénéficiant de pourboires, qui n'ont droit qu'à un salaire horaire de 2,13 dollars selon la loi fédérale.

Les salaires assurant des conditions d'existence convenables ont également le vent en poupe au niveau international. Il existe des campagnes de ce type au Royaume-Uni, au Canada et au Japon. La campagne pour de tels salaires à Londres ciblait les employeurs du secteur privé et, selon ses militants, a permis d'obtenir des salaires assurant des conditions d'existence convenables chez plus de 100 employeurs depuis 2001, ce qui s'est traduit par une augmentation des salaires de 70 millions de livres pour plus de 10 000 familles.

Les salaires assurant des conditions d'existence convenables font également l'objet de discussions dans les pays du Sud, de l'Afrique du Sud au Bangladesh en passant par la Chine, où une équipe de professeurs de droit et d'étudiants viennent de terminer leur première étude sur de tels salaires afin de contribuer au débat sur le niveau des salaires minima.

Les enseignements tirés par les Etats-Unis

Plus de quinze ans après, que peut-on dire du mouvement en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables aux Etats-Unis? Comment peut-on évaluer les forces et les faiblesses de ce mouvement?

Les résultats de ce mouvement sont mitigés. En ce qui concerne les éléments positifs, les campagnes ont connu un énorme succès. Dans une période

de déclin du pouvoir des syndicats, de baisse ou de stagnation des salaires moyens, et dans un climat politique conservateur, les campagnes en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables ont connu un taux de succès remarquable. Très peu de campagnes ont échoué, et la grande majorité a abouti à l'adoption d'arrêtés relatifs aux salaires par les conseils municipaux et les conseils des comtés ou grâce à des référendums d'initiative populaire – en dépit d'une farouche opposition. Plus de 140 sont désormais en place dans l'ensemble du pays, dans des grandes villes et d'autres plus petites, et dans toutes les régions du pays. Aucun des deux partis ne soutient l'idée d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables officiellement et, dans la plupart des villes, les campagnes commencent par se heurter à l'opposition des principaux dirigeants de la ville et de ses administrateurs, ainsi que des grandes entreprises et des principaux journaux. Grâce à une bonne organisation et un travail acharné, généralement sur plusieurs années, les campagnes ont réussi à forger de nouvelles coalitions et à faire pression sur les élus pour faire adopter une législation appuyée par la majorité des électeurs.

Les salaires assurant des conditions d'existence convenables peuvent avoir un impact important sur les travailleurs qui en bénéficient. Les adversaires prétendent que les travailleurs faiblement rémunérés sont surtout des adolescents qui veulent plus d'argent de poche, mais les chercheurs qui ont étudié ces salaires et leurs bénéficiaires ont constaté que les travailleurs concernés ont en moyenne une trentaine d'années, travaillent à plein temps et ont cet emploi depuis un certain temps. Ces travailleurs sont de manière disproportionnée des femmes et ne sont pas blancs. Les travailleurs ayant fait l'objet de l'enquête à Boston étaient pauvres de façon disproportionnée avant l'adoption de l'arrêté. En moyenne, le salaire assurant des conditions d'existence convenables leur a permis d'augmenter leurs revenus de 6 950 dollars par an pour les travailleurs qui avaient gardé le même employeur avant et après l'arrêté, leurs revenus passant de 21 770 à 28 720 dollars, soit une augmentation de 32 pour cent (Brenner et Luce, 2005). Ces arrêtés n'ont pas abouti aux résultats négatifs annoncés par leurs adversaires.

D'un autre côté, les arrêtés ne suffisent pas toujours pour sortir les travailleurs de la pauvreté et ne touchent pas encore assez de travailleurs. Il est difficile de les faire respecter et, en effet, ils ont été révoqués ou ont fait l'objet de veto dans certaines villes. Lorsque leur mise en œuvre est plus réussie, elle nécessite un effort constant des travailleurs et des organisations syndicales pour surveiller les employeurs et la municipalité.

Ces campagnes sont-elles efficaces? Tout dépend de leur objectif. En tant que solution aux marchés du travail faiblement rémunéré et au phénomène des travailleurs pauvres, elles peuvent apporter une contribution, mais ne suffisent pas. Les études sur leur impact économique suggèrent que leurs avantages sont concentrés avec des coûts diffus.

Mais les militants se sont servis de ces campagnes pour atteindre d'autres objectifs, ce qui s'est traduit par au moins trois résultats importants: 1) créer

de nouvelles alliances et coalitions chez ceux qui travaillent à résoudre les problèmes associés au travail faiblement rémunéré; 2) exercer une influence sur le dialogue national et le débat sur les emplois faiblement rémunérés; 3) contribuer aux efforts de syndicalisation.

Le premier objectif – créer de nouvelles alliances et coalitions – est probablement l'élément sur lequel les campagnes en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables ont eu le plus grand impact. Les dirigeants syndicaux et les militants des communautés observent qu'ils ont parfois lancé des campagnes spécifiquement pour créer des alliances entre des groupes qui n'avaient pas nécessairement travaillé ensemble dans le passé. A Boston, par exemple, dans le Massachusetts, la campagne en faveur de salaires assurant des conditions d'existence convenables a permis de développer des liens forts entre l'organisation ACORN, essentiellement composée d'Afro-Américains faiblement rémunérés, et les syndicats, historiquement blancs. La campagne de Los Angeles a permis de créer une nouvelle organisation appelée Clergy and Laity United for Economic Justice (CLUE) (Clergé et laïcs unis pour la justice sociale), qui est une organisation interconfessionnelle qui travaille avec les travailleurs faiblement rémunérés. Très souvent, ces campagnes étaient une idée populaire qui pouvait facilement réunir les syndicats, les organisations communautaires, les organisations religieuses, les étudiants, les défenseurs des pauvres et d'autres. Dans certaines villes, ce sont les syndicats qui ont lancé l'initiative de la campagne et ont construit une coalition, comme les syndicats des travailleurs de l'hôtellerie à Los Angeles ou le syndicat des associations de l'éducation nationale à Ithaca, dans l'Etat de New York. Dans d'autres villes, ce sont des groupes communautaires comme ACORN ou la Fondation pour les zones industrielles (Industrial Areas Foundation) qui ont été à l'origine des campagnes. Toutes ces coalitions ne sont pas restées en place, mais beaucoup subsistent, et certaines ont continué en faisant des campagnes pour d'autres politiques et ont réussi, comme avec les arrêtés relatifs au «paiement des journées de maladie», les crédits d'impôts sur les revenus du travail et la protection contre le vol du salaire.

Il est difficile de mesurer l'impact du mouvement en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables sur le discours national. Une étude portant sur les grands journaux a montré une très forte augmentation de l'utilisation de l'expression «salaire assurant des conditions d'existence convenables» de 1990 à 2002 (Luce, 2004) et un certain nombre d'adversaires déclarés de ces salaires ont révisé leur position après les premiers succès du mouvement. C'est peut-être surprenant quand on constate que les adversaires de tels salaires, comme la Chambre de commerce, la Fondation Heritage et les décideurs politiques, ont constamment entretenu un feu nourri de critiques à l'encontre de l'idée d'un salaire minimum ou d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables. Le maire de Saint Paul, dans le Minnesota, a déclaré que la loi relative au salaire assurant des conditions d'existence convenables était «le moyen le plus rapide de détruire

des emplois» et que la proposition était «stupide et dangereuse» (Ojeda-Zapata, 1995); l'adjoint au maire de Los Angeles a proclamé que, si l'arrêté était adopté, la totalité des industries seraient détruites ou délocalisées (Pollin, 1998). Le maire de la ville de New York, Michael Bloomberg, a comparé la proposition de salaire assurant des conditions d'existence convenables au communisme en disant: «La dernière fois que les gens ont essayé d'imposer des salaires, c'était en Union soviétique. Et ça n'a pas été une grande réussite» (Blau, 2011).

Malgré tout, les sondages d'opinion montrent depuis plusieurs décennies un soutien constant pour l'augmentation du salaire minimum et du salaire assurant des conditions d'existence convenables. Les sondages n'ont pas posé la question de façon cohérente, si bien qu'il est difficile de savoir si le soutien a augmenté ou baissé. Cependant, un échantillon de sondages sur les campagnes en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables révèle que le soutien est important. Par exemple, un sondage réalisé en mai 2011 a montré que 78 pour cent des électeurs new-yorkais étaient favorables à la proposition sur les salaires assurant des conditions d'existence convenables et au moins 72 pour cent des résidents de Baltimore étaient favorables à la même proposition en 2010.

Le troisième résultat positif de ce mouvement est le lien avec les efforts pour renforcer les syndicats. Certains syndicats ont joué un rôle actif dans les campagnes en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables – notamment ceux qui représentent les travailleurs faiblement rémunérés comme UNITE HERE et SEIU, tandis que d'autres syndicats ont joué un rôle dans certains endroits comme les organismes du travail que sont les Central Labor Councils. La participation des syndicats dépendait en partie des objectifs particuliers au niveau local et du type de travailleurs couverts par la campagne. On y retrouve au moins les trois catégories suivantes:

- *Les travailleurs déjà syndiqués.* Dans quelques cas, les arrêtés en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables ont eu un impact sur des travailleurs déjà couverts par une convention collective signée par un syndicat, mais qui n'avaient pas été en mesure de négocier une augmentation de salaire par eux-mêmes. Lorsqu'un arrêté ou une politique de salaires assurant des conditions d'existence convenables existe, les syndicats ont plus de marge de manœuvre pour obtenir des augmentations de salaires. On a pu le voir avec les gardes d'enfants à Chicago, les aides-soignants à domicile à New York et les travailleurs de la restauration sur les campus universitaires.

L'association de l'éducation nationale a eu recours à des campagnes en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables pour demander des augmentations de salaires pour les assistants des enseignants syndiqués et les autres travailleurs de l'enseignement qui reçoivent souvent des salaires proches du minimum. A Ithaca, dans l'Etat de New York, les

paraprofessionnels – les assistants qui travaillent avec les étudiants qui ont besoin d’une éducation spécialisée – gagnaient 6,35 dollars l’heure; ils ont lancé une campagne pour demander des salaires assurant des conditions d’existence convenables durant les négociations des syndicats et exiger 11,50 dollars l’heure. Ils n’ont pas obtenu complètement satisfaction, mais ont décroché un nouveau contrat de trois ans avec un salaire à l’embauche 50 pour cent plus élevé³.

- *Les travailleurs spécifiques qui tentent de se syndiquer.* Les campagnes en faveur de salaires assurant des conditions d’existence convenables ont été utilisées pour aider les campagnes de recrutement des syndicats, notamment pour les travailleurs de l’hôtellerie, dans différentes villes. Lorsque Sheraton a voulu construire un nouvel hôtel à Petaluma, en Californie, le groupe a demandé à la ville un prêt de 2,75 millions de dollars. La coalition en faveur du mouvement du comté de Sonoma a lancé une campagne pour exiger que le prêt soit assorti de conditions obligeant la direction de l’hôtel à rester neutre devant toute campagne de syndicalisation. Le Conseil municipal et l’hôtel ont signé un accord, et quelque temps après le syndicat UNITE HERE a pu gagner une élection pour représenter les travailleurs et a négocié une première convention collective (Morris, 2006).

Dans certains cas, les coalitions en faveur des salaires assurant des conditions d’existence convenables ont permis d’avoir le soutien de la communauté pour les campagnes de recrutement dirigées vers des travailleurs qui n’étaient pas couverts par l’arrêté, comme dans le cas des travailleurs municipaux de Tucson, en Arizona, qui se sont organisés après avoir observé la campagne en faveur de tels salaires. Certains des travailleurs ont contacté l’un des syndicats participant à la campagne pour lui demander comment obtenir des représentants syndicaux pour les défendre (Luce, 2004).

- *Les syndicats qui ont eu recours aux campagnes en faveur des salaires assurant des conditions d’existence convenables pour modifier les normes dans l’industrie.* La campagne actuelle en faveur du mouvement à New York est essentiellement menée par le syndicat des travailleurs des petits commerces et des grands magasins. L’arrêté s’appliquerait aux projets immobiliers dans la ville qui reçoivent de l’argent public pour créer des bâtiments, comme des centres commerciaux. Théoriquement, le salaire assurant des conditions d’existence convenables serait un moyen d’augmenter les salaires dans une industrie où il est très difficile de s’organiser et où le taux de syndicalisation est faible. Le salaire assurant des conditions d’existence convenables de Santa Monica, en Californie, devait s’appliquer à la grande distribution, l’hôtellerie et la restauration au centre-ville. Cela aurait également aidé les syndicats des travailleurs de l’hôtellerie, qui se battent depuis des années,

3. Entrevue de l’auteur avec Debbie Minnick qui travaille dans le domaine paramédical dans l’Etat de New York, 2011.

à s'implanter dans des hôtels. Lorsque le taux de syndicalisation est faible et que les salaires sont réduits au minimum, les employeurs sont particulièrement pugnaces pour éjecter les syndicats. L'une des théories est que, une fois que les employeurs ont l'obligation de payer un salaire plus élevé, ils – ou les employeurs du voisinage – ne vont pas autant se battre pour éjecter les syndicats.

Certains syndicats ont plaidé en faveur d'une clause d'exclusion pour les syndicats dans les arrêtés relatifs aux salaires assurant des conditions d'existence convenables. Cela aurait permis à l'employeur de ne pas verser un tel salaire en cas d'accord avec le syndicat sur ce sujet. Les syndicats affirment que cela leur permettrait d'utiliser cette clause comme arme de négociation: ils peuvent faire une offre à un employeur pour qu'il accepte un syndicat et une convention collective, et verser peut-être un salaire inférieur – à condition qu'il accepte d'autres choses, comme l'augmentation de la durée du travail, la sécurité de l'emploi, des procédures de règlement des différends ou d'autres avantages. Certains sceptiques sont préoccupés par le fait que cela pourrait inciter des syndicats malhonnêtes à signer de mauvaises conventions avec les employeurs. En réalité, il est difficile de trouver un cas où cette disposition a été utilisée alors que certains arrêtés en contiennent une depuis plus d'une décennie.

Les enseignements dans le contexte international

Devant l'intérêt croissant accordé aux salaires assurant des conditions d'existence convenables dans le monde, quels enseignements du mouvement aux Etats-Unis peuvent servir ailleurs? Cette section examine quelques conclusions qui pourraient s'appliquer à ceux qui s'efforcent de mettre en place de tels salaires ailleurs.

La méthodologie. Les méthodes de calcul des salaires minima, des salaires assurant des conditions d'existence convenables et des seuils de pauvreté sont très différentes d'un pays à l'autre. Même la façon de payer varie, certains pays fixant les salaires minima sur la base de salaires horaires, alors que d'autres sont hebdomadaires ou mensuels. L'exemple américain suggère que ce serait une erreur de se laisser entraîner dans un débat trop technique sur la méthodologie ou la formule. Il n'y aura jamais une formule idéale pour calculer un salaire assurant des conditions d'existence convenables, car même les méthodes les plus élaborées montrent de fortes variations dans la taille des familles et la géographie – sans parler des caractéristiques physiques du travailleur. Des débats trop techniques finiront probablement par exclure les travailleurs du processus décisionnel et de la fixation des salaires. Cela a une incidence sur le deuxième enseignement.

La mise en œuvre. L'exemple des Etats-Unis révèle que la mise en œuvre des salaires assurant des conditions d'existence convenables et la surveillance

de leur application ne sont guère faciles, et que plus les travailleurs ont des capacités et du pouvoir pour contribuer à les faire appliquer, mieux c'est (Luce, 2004). Lorsque les travailleurs n'ont pas ou peu droit au chapitre pour la fixation des salaires, ils comprendront probablement moins bien leurs droits et seront moins en mesure de les faire appliquer. J'ai constaté à travers mes recherches que les villes où la mise en œuvre était la meilleure présentaient deux caractéristiques communes. Premièrement, les arrêtés avaient été l'aboutissement de longues campagnes très controversées (et non pas d'une révision technique du code municipal hâtivement réalisée par exemple). Ces longues campagnes avaient permis aux travailleurs et aux organisations de développer leur capacité à contrôler la question des salaires et à se battre pour elle. La plupart du temps, les employeurs essaient d'obtenir des exemptions ou d'éviter de verser le salaire assurant des conditions d'existence convenables après l'adoption de l'arrêté. Les travailleurs et leurs organisations ayant développé la capacité à lutter contre les employeurs ont plus de chances de gagner au niveau de la mise en œuvre de l'arrêté.

Deuxièmement, dans les villes où la mise en œuvre a été mieux réussie, il y avait au moins une force «extérieure» qui participait au contrôle et à l'application de l'arrêté. Il pouvait s'agir d'une équipe spéciale chargée officiellement de l'application, formée de représentants de la municipalité, des travailleurs et des employeurs ou d'un syndicat surveillant et faisant pression sur la municipalité. Mais il n'existe pratiquement aucun cas où la ville assure à elle seule la bonne application de l'arrêté. La plupart des conseillers municipaux sont eux-mêmes opposés aux arrêtés relatifs aux salaires assurant des conditions d'existence convenables, car ils considèrent que leur principale tâche est de créer un «environnement propice aux entreprises». D'autres administrateurs municipaux peuvent être favorables à l'arrêté, tout en se sentant impuissant à le faire appliquer face aux menaces des employeurs. Des forces extérieures peuvent renforcer la capacité des municipalités à faire appliquer leurs lois.

Soyez prêts à vous battre. Il découle des deux premiers enseignements que, au moins pour le cas des Etats-Unis, les travailleurs et les syndicats ne doivent pas s'attendre à gagner sur la question des salaires assurant des conditions d'existence convenables sans un combat acharné. Les débats techniques et la recherche universitaire peuvent certes contribuer à améliorer notre compréhension des niveaux de salaire, il n'en demeure pas moins que la campagne en faveur de tels salaires a fait l'objet d'un âpre combat, notamment pour des raisons idéologiques.

Aux Etats-Unis, aucun parti politique n'a adhéré à la notion d'augmentations régulières du salaire minimum, et encore moins à l'idée de mettre en place des salaires assurant des conditions d'existence convenables. Les campagnes locales se heurtent systématiquement à l'opposition de la Chambre de commerce, de la plupart des maires et des grands journaux. Les organisations d'employeurs luttent contre les législations sur les salaires, et leur combat est

d'autant plus acharné que la couverture potentielle est large. Depuis plusieurs décennies, les recherches en économie traditionnelle sont passées d'une critique virulente des législations sur le salaire minimum à une évaluation plus mitigée, voire positive. Les économistes se sont servis des «expérimentations naturelles» pour tester l'impact des législations sur le salaire minimum et ont constaté qu'au mieux elles aidaient les travailleurs à faible rémunération pour un coût réduit, et qu'au pire elles n'avaient qu'un impact réduit dans un sens comme dans l'autre. Cependant, ces dernières années, la célèbre Fondation Heritage a prétendu que l'augmentation de 2007 du salaire minimum fédéral était responsable de la forte hausse du taux de chômage qui a suivi le krach économique de 2008, et un certain nombre de décideurs politiques conservateurs ont appelé à la suppression des réglementations sur les salaires parce qu'elles interfèrent avec le libre marché, sont mauvaises pour les pauvres et entraînent la perte de nombreux emplois. L'Etat du New Hampshire a révoqué sa disposition sur le salaire minimum en septembre 2011, le président du parlement de l'Etat ayant déclaré que les lois sur les salaires minima étaient des «réglementations tueuses d'emplois» (*International Business Times*, 2011).

En dépit du soutien fort de l'opinion publique pour l'établissement et le relèvement des seuils salariaux, la campagne pour les obtenir promet d'être difficile. Les partisans des salaires assurant des conditions d'existence convenables ont obtenu gain de cause avec leurs campagnes, en dépit de cette opposition, grâce à une série de facteurs: ils se sont fondés sur les recherches économiques empiriques pour montrer que les obligations en matière de salaires peuvent être utiles et sans danger pour l'économie; ils ont eu recours à des arguments moraux par le biais des organisations religieuses et de leurs leaders; ils ont utilisé l'argument de l'utilisation responsable de l'argent public (par exemple en exigeant des entreprises qu'elles respectent certaines normes pour pouvoir recevoir des contrats ou des subventions); ils ont obtenu le soutien d'une partie des entreprises qui versent elles-mêmes des salaires assurant des conditions d'existence convenables; et ils ont montré qu'ils avaient le soutien massif et systématique d'une grande partie de l'électorat. Les campagnes mettent habituellement des années avant de réussir, et il faut de nombreuses réunions, manifestations, visites de lobbying, entretiens en tête-à-tête avec les membres du Conseil municipal, ainsi que d'autres tactiques pour y arriver. Au bout du compte, ce qui est le plus convainquant pour les décideurs politiques, ce ne sont probablement pas les études économiques, mais l'éventualité que des dizaines de milliers d'électeurs puissent ne pas les réélire s'ils ne soutiennent pas les salaires assurant des conditions d'existence convenables.

L'organisation des travailleurs. Certains syndicats ont pu utiliser les salaires assurant des conditions d'existence convenables pour renforcer leurs relations avec les travailleurs à faible rémunération, augmenter le niveau des salaires, réaffirmer leur droit à intervenir dans la réglementation du marché du travail et parfois à organiser de nouveaux groupes de travailleurs.

Pourtant, quelques syndicats aux Etats-Unis se sont opposés à ces arrêtés. Certains syndicats du secteur public ont déclaré que les arrêtés relatifs aux salaires assurant des conditions d'existence convenables détournaient l'argent des travailleurs syndiqués vers les travailleurs non syndiqués dans le secteur public. D'autres ont indiqué que la législation sur les salaires assurant des conditions d'existence convenables pouvait être une menace pour la syndicalisation car les travailleurs ne verraient plus l'intérêt de rejoindre un syndicat s'ils peuvent bénéficier de salaires plus élevés et d'une sécurité sociale grâce à la législation. Dans certaines villes, les syndicats du bâtiment se sont opposés aux arrêtés qui devaient s'appliquer aux vendeurs et aux travailleurs de la restauration dans les projets immobiliers subventionnés. Par exemple, un représentant du syndicat des peintres de New York est allé témoigner contre la proposition sur les salaires assurant des conditions d'existence convenables, en défendant l'idée que cet arrêté découragerait les projets immobiliers et qu'il y en aurait moins, ce qui se traduirait par des pertes d'emploi.

Il n'existe pas suffisamment d'exemples pour tirer des conclusions certaines au sujet des relations entre les campagnes en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables et le taux de syndicalisation, mais l'observation des situations particulières suggère que, lorsque les syndicats ont soutenu la campagne, ils en ont retiré des avantages, en recrutant de nouveaux travailleurs ou en obtenant des salaires plus élevés pour les travailleurs déjà syndiqués. Quand les syndicats se sont opposés à ces campagnes, ils y ont perdu des plumes, car leur opposition s'est traduite par plus d'opinions négatives contre l'«avidité des syndicats». Ken Jacobs, un des organisateurs de la campagne de San Francisco, déclare que c'est exactement ce qui s'est passé à l'aéroport de San Francisco, où les syndicats qui avaient lutté pour les salaires assurant des conditions d'existence convenables en ont retiré des avantages, alors que ceux qui s'y opposaient n'en ont pas eu (Luce, 2004).

Les contraintes juridiques. En fin de compte, la campagne en faveur du mouvement ne se réduit pas à des débats techniques sur l'impact économique de tels salaires, elle comporte aussi un débat politique sur les droits et la loi.

Lors du lancement de la campagne de Baltimore, les élus municipaux ont répondu aux militants qu'il n'était juridiquement pas possible d'avoir un impact sur les salaires au niveau municipal. Ils ont été ostensiblement d'accord avec les militants pour dire que les travailleurs pauvres représentaient un problème dans la ville, mais insistaient sur le fait que c'était au niveau de l'Etat ou au niveau fédéral qu'il fallait y remédier. C'est en insistant que les militants ont réussi à trouver une ouverture, en liant l'arrêté aux appels d'offres du gouvernement. Durant les dix-sept années suivantes, les militants en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables ont continué à repousser les limites de ce qui était «juridiquement possible». Cela ne s'est pas toujours soldé par une victoire et, dans certains cas, l'opposition a répondu en obtenant de nouvelles lois visant à restreindre la marge de manœuvre pour les législations sur les salaires. Par exemple, un certain

nombre d'Etats ont adopté des lois «préventives» au niveau de l'Etat alors que des campagnes étaient en cours ou des arrêtés déjà votés. Après l'approbation par les électeurs de la Nouvelle-Orléans d'une loi sur les salaires minima dans l'ensemble de la ville en 1998, les lobbys de l'hôtellerie et de la restauration ont réussi à faire adopter une loi au niveau de l'Etat, supprimant à la ville le droit de le faire. Un recours a été déposé contre cette loi de l'Etat, mais la Cour suprême de l'Etat a finalement décidé de son maintien.

Il ne fait aucun doute que l'instauration de règles sur les salaires dans un marché du travail mondialisé se heurtera à des défis juridiques. Les lois relatives au commerce et les institutions internationales comme l'OMC donnent essentiellement plus de droits au capital qu'aux travailleurs et aux gouvernements locaux. Les filières d'approvisionnement mondiales s'étendent sur de multiples juridictions, ce qui rend l'application des réglementations difficile. Les études montrent qu'il serait difficile pour de nombreux employeurs de verser des salaires assurant des conditions d'existence convenables à leurs employés directs tant que sera entravée leur capacité à négocier des prix plus élevés pour les produits et les services qu'ils fournissent aux multinationales. Peu importe ce que dit la loi dans un pays ou dans une municipalité, il est possible que le salaire assurant des conditions d'existence convenables ne soit pas applicable dans un seul pays.

Le mouvement en faveur des salaires assurant des conditions d'existence convenables se demande: Dans quelle mesure les municipalités et les Etats ont-ils le droit de fixer les salaires par la réglementation? Quelles sont les restrictions à ces droits? Quel est le rôle des travailleurs et de leurs organisations dans la fixation des salaires? Qui fixe les règles pour les marchés du travail et comment?

Références

- Adams, S. J.; Neumark, D. 2005. «When do living wages bite?», *Industrial Relations*, vol. 44, n° 1, 2005, pp. 164-192.
- Blau, R. 2011. «Three unions slam wage hike», *New York Daily News*, 20 novembre.
- Brenner, M. D. 2005. «The economic impact of the Boston living wage ordinance», *Industrial Relations*, vol. 44, n° 1, pp. 59-83.
- ; Luce, S. 2005. *Living wage laws in practice: The Boston, New Haven and Hartford experiences*, Political Economy Research Institute, Amherst, MA.
- ; Wicks-Lim, J.; Pollin, R. 2002. *Measuring the impact of living wage laws: A critical appraisal of David Neumark's how living wage laws affect low-wage workers and low-income families*, document de travail n° 43, Political Economy Research Institute, Amherst, MA.
- Elmore, A. J. 2003. *Living wage laws & communities: Smarter economic development, lower than expected costs*, Brennan Center for Justice, New York, NY.
- Employment Policies Institute. 1998. *The Baltimore living wage study: Omissions, fabrications and flaws*, Employment Policies Institute, Washington, DC.

- Fairris, D. 2005. «The impact of living wages on employers: A control group analysis of the Los Angeles ordinance», *Industrial Relations*, vol. 44, n° 1, pp. 84-105.
- ; Reich, M. 2005. «The impacts of living wage policies: Introduction to the special issue», *Industrial Relations*, vol. 44, n° 1, pp. 1-13.
- ; Runstein, D.; Briones, C.; Goodheart, J. 2005. *The Los Angeles living wage ordinance: Effects on workers and employers*, Los Angeles Alliance for a New Economy, Los Angeles. CA.
- Fiscal Policy Institute; Good Jobs New York; National Employment Law Project. 2011. «An overview of job quality and discretionary economic development subsidies in New York City», Policy Brief, mise à jour en février 2011.
- International Business Times*. 2011. «New Hampshire dumps minimum wage law; Rep says youth 'not worth minimum'», 25 août.
- Lester, T. W.; Jacobs, K. 2010. «Creating good jobs in our communities: How higher wage standards affect economic development and employment», Center for American Progress Action Fund, Washington, DC, novembre.
- Luce, S. 2004. *Fighting for a living wage*, ILR Press Book, Ithaca et Londres.
- Morris, E. 2006. «Petaluma Sheraton workers sign first contract», Living Wage Coalition of Sonoma County Newsletter, hiver.
- Neumark, D. 2002. *How living wage laws affect low-wage workers and low-income families*, Public Policy Institute of California, San Francisco, CA.
- ; Adams, S. 2000. *Do living wage ordinances reduce urban poverty?*, document de travail n° 7606, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Niedt, Ch.; Ruiters, G.; Wise, D.; Schoenberger, E. 1999. «The effects of the living wage in Baltimore», document de travail n° 119, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Ojeda-Zapata, J. 1995. «Minimum wage for city-aided firms argued; St. Paul mayor calls measure 'dangerous'», *St. Paul Pioneer Press*, 6 octobre, p. 1B.
- Pollin, R. 1998. «Living wage, live action», *The Nation Magazine*, 23 novembre.
- Reich, M.; Hall, P.; assistés de Hsu, F. 1999. *Living wages at the airport and port of San Francisco: The benefits and the costs*, Bay Area Living Wage Research Group, Center on Pay and Inequality, Institute of Industrial Relations, University of California, Berkeley, CA.
- ; —; Jacobs, K. 2003. *Living wages and economic performance: The San Francisco airport model*, Institute of Industrial Relations, Berkeley, CA.
- ; —; —. 2005. «Living wage policies at the San Francisco airport: Impacts on workers and businesses», *Industrial Relations*, vol. 44, n° 1, pp. 106-38.
- Weisbrot, M.; Sforza-Roderick, M. 1996. *Baltimore's living wage law: An analysis of the fiscal and economic costs of Baltimore City Ordinance 442*, Preamble Center for Public Policy, Washington, DC.

Le retour du salaire minimum en tant qu'outil de développement au Brésil

Frederico Luiz Barbosa de Melo
Ademir Figueiredo
Adhemar S. Mineiro
Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça

Economistes, experts techniques travaillant pour le DIEESE (Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socio-Económicos, Département intersyndical d'études statistiques et socio-économiques). Le DIEESE a été créé par le mouvement syndical brésilien. Il a été fondé en 1955 pour développer des recherches qui soutiennent les revendications des travailleurs. Il effectue des recherches en matière d'éducation et de conseil.

Aucune société ne peut être florissante et heureuse si la grande majorité de ses membres sont pauvres et misérables. Ce n'est d'ailleurs que justice que ceux qui nourrissent, habillent et logent l'ensemble de la population aient une part du produit de leur propre travail de façon à être eux-mêmes convenablement nourris, habillés et logés.

Adam Smith, *La richesse des nations*, livre I, chapitre VIII, paragraphe 36, édition originale parue en 1776.

Selon la définition qu'en donne Bureau international du Travail (BIT, 2008, p. 36), le salaire minimum est un salaire qui établit un plancher pour la structure des salaires afin de protéger les travailleurs qui se trouvent au bas de l'échelle. D'après les normes internationales, le salaire minimum est analogue à la plus faible valeur monétaire qui peut être payée aux travailleurs dans une région et à un moment donnés, en fonction des lois ou des conventions collectives. Ce salaire minimum est fixé par la loi dans certains pays, alors que dans d'autres il est fixé par le dialogue tripartite (au moyen d'une négociation à laquelle participent des représentants des travailleurs, des employeurs et du gouvernement) ou par les conventions collectives (issues de négociations entre travailleurs et employeurs). Au Brésil, conformément à la Constitution de 1988 – actuellement en vigueur –, le salaire minimum devrait être fixé par le pouvoir législatif national (le Sénat ou la Chambre des représentants). Toutefois, le pouvoir exécutif a eu recours à un instrument juridique – une mesure «prétendument provisoire» – pour déterminer la valeur du salaire minimum. Il s'agit d'une mesure législative temporaire proposée par le pouvoir exécutif qui doit être ratifiée par le pouvoir législatif.

On pense généralement que le salaire minimum est lié au seuil de subsistance, considéré comme essentiel dans certaines sociétés et dont l'objectif est de préserver le revenu des travailleurs considérés comme les plus vulnérables sur le marché du travail, et de ce fait leurs conditions de vie et celles de leurs familles. Cela signifie qu'une dimension morale ou éthique intervient dans la formation des prix (en introduisant une limite inférieure au prix donné à la main-d'œuvre), en fonction de critères politiques, pour établir la valeur du travail et les conditions de vie raisonnables dans certaines sociétés (Medeiros, 2005).

L'histoire du salaire minimum est vieille de soixante-dix ans au Brésil. Au cours de son existence longue et mouvementée, il est passé par différentes phases en suivant les tentatives pour atteindre des objectifs politiques et économiques divers; il a parfois été augmenté, parfois réduit. Ces derniers temps, les centrales syndicales ont de nouveau mobilisé leurs membres pour obtenir un niveau de salaire minimum plus conforme aux principes constitutionnels et, par voie de conséquence, le gouvernement a finalement instauré un processus de revalorisation du salaire minimum, avec des règles explicites, en tant qu'instrument de sa politique socio-économique.

Le débat public sur le nouvel essor des salaires de base a été ravivé dans le pays par la hausse récente de janvier 2012, qui était supérieure de 7,5 pour cent au taux de l'inflation, et sur son impact sur les finances publiques – et notamment sur la sécurité sociale. Certains secteurs de la population se sont opposés à l'augmentation du salaire minimum, en raison de la pression qu'il exerce sur les familles qui engagent des domestiques et sur les dépenses des entreprises. Comme le grave problème des inégalités sociales au Brésil est loin d'être résolu, en particulier celui de l'inégalité de la distribution des revenus, il devient urgent de garantir le maintien du processus de revalorisation du salaire minimum et de discuter de son rôle dans le développement culturel du pays.

Le rôle des politiques et des centrales syndicales pour consolider le salaire minimum au Brésil

Depuis 1995, le salaire minimum a été ajusté environ tous les douze mois¹. De 2004 à 2010, les centrales syndicales ont lancé à la fin de chaque année des campagnes nationales sur des sujets qui se sont avérés importants pour la population active brésilienne. Dans les premières étapes de ces campagnes annuelles conjointes, les centrales syndicales ont obtenu des avancées significatives et notamment des augmentations de salaires qui ont eu un impact plus important sur le salaire minimum. En décembre 2007, le gouvernement de Lula da Silva a accepté une politique plus explicite et constante de revalorisation du salaire minimum. Cela signifie que les ajustements et les hausses du salaire minimum n'étaient plus négociés en fonction des circonstances historiques, mais qu'un objectif à plus long terme était fixé pour la revalorisation du salaire minimum. Il a été décidé que, pour la période allant de 2008 à 2015, les ajustements se fonderaient sur l'inflation depuis l'ajustement précédent et sur les variations en termes réels du PIB au cours de l'année précédente (en se fondant sur le dernier mois de l'année). En outre, depuis 2010, c'est en janvier qu'intervient la revalorisation. Cette politique, qui a fait l'objet d'une négociation entre le gouvernement et les centrales syndicales, prévoit d'augmenter le niveau du salaire minimum jusqu'en 2023. La législation actuelle qui définit ce processus (la loi n° 12.382/2011), proposée par le pouvoir exécutif au début du gouvernement de Dilma Rousseff, explicite la convention sur la hausse du salaire minimum jusqu'en janvier 2015, même si, de façon plus générale, elle grave dans le marbre ce qui avait été décidé pour la période précédente. Donc, la loi ou un nouveau mécanisme de revalorisation du salaire minimum devront être rediscutés à la fin du mandat de Dilma.

1. Voir dans la figure 1 les mois durant lesquels le salaire minimum a été ajusté et relevé le premier du mois depuis 1995.

Cette hausse annuelle du salaire minimum a pour objectif de lutter contre la pauvreté et les inégalités, et aussi de stimuler la croissance économique en augmentant les revenus. Cette politique, qui rend le processus de relèvement du salaire minimum en termes réels prévisible (par le biais de règles et d'une vision à long terme), permet aux chefs d'entreprises et aux différentes administrations du secteur public de planifier la nouvelle situation et même de faire les investissements nécessaires, ce qui dynamise beaucoup la croissance. Cette loi définissant les augmentations sert également de référence pour les politiques macroéconomiques.

La hausse du salaire minimum, conjuguée à la mise en place et l'extension de politiques sociales, a contribué à réduire les inégalités et à combattre la pauvreté au Brésil. De même, la revalorisation du salaire minimum, l'élargissement de la couverture sociale et du niveau de protection, la croissance du crédit à la consommation et de l'emploi réglementé – associée à la baisse du chômage – se sont traduits par un élargissement de la consommation intérieure. Ce phénomène a contribué à réduire l'impact de la crise financière de 2008, tout d'abord en amortissant la contraction de l'activité économique, et ensuite en relançant la croissance économique.

Bref historique du salaire minimum au Brésil

Le salaire minimum a été instauré au Brésil en 1934 et la loi a été appliquée en 1940, sous la présidence de Getúlio Vargas. La Constitution fédérale de 1934, qui correspond à la «phase démocratique» du gouvernement de Vargas, instaure le salaire minimum en tant que moyen de «satisfaire, en fonction de la situation régionale, les besoins habituels des travailleurs» (premier paragraphe de l'article 121). Cependant, le salaire minimum n'est entré en vigueur qu'en 1940, durant la phase autoritaire du gouvernement de Vargas². Auparavant, la loi n° 185 de 1936 et le décret n° 399 de 1938 précisaient les dépenses que le salaire minimum était censé couvrir (l'alimentation, le logement, l'habillement, l'hygiène et les transports).

Article 2: On entend par salaire minimum la rémunération minimale due à un travailleur adulte, sans distinction de sexe, pour une journée normale de travail, et suffisante pour satisfaire, à un moment donné et dans une région particulière du pays, ses besoins habituels en matière d'alimentation, de logement, d'habillement, d'hygiène et de transports (Brésil, 1938).

2. De 1937 à 1945, le président Getúlio Vargas était à la tête d'un gouvernement dictatorial, après l'introduction d'une nouvelle constitution qui légitimait de facto l'État d'urgence de cette période.

Ces instruments juridiques établissaient également des «commissions relatives au salaire minimum», chargées de déterminer la valeur de ce dernier dans les différentes régions du pays. Le décret n° 399 de 1938 instaurait des commissions mixtes qui devaient être composées de travailleurs et d'employeurs avec un président nommé par décret présidentiel. Chaque commission devait proposer au gouvernement une valeur pour le salaire minimum dans la région, valeur résultant d'une analyse prenant en compte le coût des besoins vitaux dont la liste figurait dans la Constitution, les circonstances économiques et les salaires payés à l'époque dans la région. La valeur finale proposée par la commission au président de la république devait être publiée dans le journal officiel et entrerait en vigueur soixante jours après sa publication. On peut ainsi voir que l'introduction du salaire minimum au Brésil impliquait la participation des acteurs sociaux, même si cette dernière demeurait toujours sous le contrôle de l'Etat.

Le 1^{er} mai 1940, le décret n° 2162 instaurait le salaire minimum au Brésil: ce décret fixait 14 valeurs différentes pour les 50 régions du pays, qui devaient entrer en vigueur le 1^{er} juillet 1940. Le salaire minimum présentait alors les caractéristiques suivantes:

- le pays était découpé en régions;
- il satisfaisait les besoins des travailleurs (leurs familles n'étaient pas mentionnées);
- l'alimentation, le logement, l'habillement, l'hygiène et les transports étaient les besoins de base qui devaient être couverts;
- il était fixé par journée de travail; et
- il fallait être un adulte pour le percevoir.

En 1943 a été publié un instrument juridique regroupant, dans un texte unique, l'ensemble de la législation du travail qui avait été adoptée au Brésil jusqu'alors: il s'agissait de la «consolidation du droit du travail», qui comprenait un chapitre intitulé «Du salaire minimum». L'article 76 de cette consolidation reprenait le concept de salaire minimum du décret n° 399 de 1938, mais en l'élargissant, puisqu'il étendait ce droit aux travailleurs ruraux.

Alors que la loi prévoyait explicitement que les travailleurs ruraux avaient droit à un salaire minimum, ce n'est pas avant 1963 – par le biais du statut du travailleur rural (loi n° 4314 du 2 mars 1963) – que le salaire minimum a été progressivement étendu aux zones rurales du pays. Ce n'est peut-être pas un hasard si l'extension progressive du salaire minimum aux travailleurs ruraux a coïncidé avec la baisse de sa valeur réelle durant la période qui a suivi le coup d'Etat militaire de 1964.

Au Brésil, le critère de la couverture des besoins essentiels est donc présent dès l'origine dans la notion de salaire minimum, dans la Constitution de 1934 et ses réglementations, même si les premières lois ne tenaient pas compte

des besoins de la famille. La Constitution de 1946 estimait que le salaire minimum devait aussi couvrir les dépenses de la famille du travailleur, principe qui a été réaffirmé dans les constitutions ultérieures. La Constitution brésilienne de 1988, actuellement en vigueur, comprend explicitement dans son texte une liste plus détaillée des dépenses:

Article 7: Les travailleurs des zones urbaines et rurales disposent des droits suivants, notamment dans le but d'améliorer leurs conditions sociales:

[...]

IV – Un salaire minimum unifié au niveau national, fixé par la loi, capable de satisfaire leurs besoins essentiels et ceux de leurs familles, comprenant le logement, la nourriture, l'éducation, la santé, les loisirs, l'habillement, l'hygiène, les transports et la sécurité sociale, soumis à des ajustements périodiques destinés à maintenir son pouvoir d'achat; il est interdit de l'utiliser en tant qu'indice pour quelque but que ce soit (Brésil, 1988).

Quant aux procédures permettant de déterminer la valeur du salaire minimum, les «commissions relatives au salaire minimum» sont restées actives au Brésil de la fin des années 1930 au début du gouvernement militaire en 1964. Il convient de remarquer que la consolidation du droit du travail de 1943 est encore en vigueur, même si d'autres constitutions ont été adoptées entre-temps. Certains articles ont été introduits, d'autres modifiés ou supprimés, et notamment plusieurs articles faisant référence à ces commissions. Celles-ci ont été supprimées dès le début du pouvoir militaire – période qui a duré jusqu'en 1985 –, ce qui montre l'importance accordée par les autorités militaires au processus de suppression du dialogue social (pour utiliser une expression d'aujourd'hui) et au «contrôle strict» du salaire minimum en tant que stratégie économique, politique et sociale.

En ce qui concerne les différentes valeurs du salaire minimum au Brésil, il en existait 14 différentes en fonction des régions en 1940, ensuite 38 en 1963, cinq seulement en 1974 et trois en 1982. Enfin, en mai 1984, le salaire minimum a eu la même valeur dans l'ensemble du pays, bien que la Constitution encore en vigueur à l'époque précisât qu'il devait être adapté aux conditions de vie dans chacune des régions. Voilà qui implique que l'unification de la valeur du salaire minimum a été réalisée dans la pratique, mais non dans les textes juridiques; cette situation a changé avec l'adoption de la Constitution actuelle en 1988.

Selon la Constitution actuelle, la valeur du salaire minimum doit être établie par le pouvoir législatif, c'est-à-dire le Congrès national, après l'instauration du salaire minimum par la loi. Cependant, une fois la Constitution entrée en vigueur, le pouvoir exécutif a commencé à légiférer par le biais d'un instrument juridique appelé «mesure provisoire», théoriquement utilisé seulement dans des cas exceptionnels ou urgents. C'est ainsi que la valeur du salaire minimum a été fixée par une série de mesures provisoires. Depuis l'adoption de la nouvelle

Constitution, le parlement n'a proposé que deux lois pour fixer la valeur du salaire minimum, une en 1989³ et une autre en 1992 (Silva, 2009, p. 126).

La Constitution fédérale de 1988 déclare également que le salaire minimum sert de base pour les pensions de retraite (article 201, paragraphe 2) et pour les prestations sociales en espèces versées aux personnes âgées ou handicapées qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins ou qui n'ont pas de famille pour les prendre en charge (article 203⁴, alinéa 5). Il convient de remarquer que le deuxième alinéa de l'article 194 de la Constitution de 1988 avait déjà instauré l'équivalence entre les prestations sociales dans les communautés urbaines et rurales. En d'autres termes, la Constitution unifiait la pension de retraite de base et les prestations sociales pour les travailleurs urbains et les travailleurs ruraux, en les faisant coïncider avec le salaire minimum. L'article 7 de la Constitution, qui porte sur le droit des travailleurs au salaire minimum, garantit le droit à une assurance chômage, basée elle aussi sur le salaire minimum (loi n° 7998 de 1990).

Donc, en plus d'instaurer le salaire de base dans l'échelle des revenus au Brésil, le salaire minimum joue un rôle central dans les politiques publiques du pays. Si le salaire minimum détermine la retraite plancher, les prestations sociales et l'assurance chômage minimales, c'est probablement lié au fait qu'il est considéré comme le minimum nécessaire pour répondre aux besoins vitaux d'une famille. Sa valeur de référence en constitue un repère qui sert à établir les salaires fixes dans le secteur formel de l'économie brésilienne, qui est un secteur très important pour le marché du travail national. Son incidence sur les politiques sociales et sur le marché du travail confère au salaire minimum beaucoup de pouvoir pour avoir un impact sur la pauvreté et les inégalités, et pour stimuler l'activité économique en augmentant le pouvoir d'achat des catégories dont les revenus sont les plus faibles dans le pays.

En septembre 2009, environ 28 millions de personnes étaient rémunérées exactement au salaire minimum au Brésil, des travailleurs en activité, au chômage, des retraités ou des personnes très pauvres, qui recevaient des subsides du programme de continuité des prestations en espèces (BPC en portugais) de la sécurité sociale (voir le tableau 1)⁵. Au cours de cette période,

3. Le premier ajustement du salaire minimum après la création de la Constitution de 1988 découle de cette loi, présentée en février 1989. Ce qui signifie que depuis le début le parlement a essayé d'exercer son pouvoir.

4. Le programme de continuité des prestations en espèces (Benefício de Prestação Continuada, BPC) est destiné à deux catégories spécifiques de la population, les personnes dont le handicap les empêche d'avoir une vie active autonome et les personnes âgées de 65 ans et plus, à condition – pour ces deux catégories – qu'elles n'aient pas d'autres moyens ni de famille pour les prendre en charge; cette condition est déterminée par un revenu familial mensuel par tête inférieur au quart du salaire minimum (loi n° 8742, 1993).

5. Le tableau 1 peut comptabiliser plusieurs fois la même personne, étant donné qu'un travailleur à la retraite qui perçoit une pension de retraite équivalente au salaire minimum peut se remettre à travailler et gagner également le salaire minimum en tant que travailleur formel ou informel.

Tableau 1. Estimation des bénéficiaires des prestations sociales et de l'assurance chômage, et des travailleurs actifs qui gagnent exactement le salaire minimum (septembre 2009)

Catégorie	En milliers de personnes
Bénéficiaires des pensions sociales ¹	14 477
Bénéficiaires de l'assistance sociale	3 411
Employés du secteur formel ³	4 409
Employés du secteur informel ³	2 138
Fonctionnaires et militaires ³	739
Travailleurs indépendants ³	859
Travailleurs domestiques ³	1 443
Employeurs ³	65
Bénéficiaires de l'assurance chômage ⁴	530
Total	28 071

Notes: 1. Comprend les bénéficiaires des prestations du régime général des pensions sociales et des programmes nationaux de retraite. 2. Calculé sur la base de ceux qui perçoivent des prestations sociales (LOAS) et un revenu social mensuel (prestation en cours de suppression).

Observation: 1) les chiffres cités ici correspondent au mois de septembre 2009 car l'enquête nationale par échantillon sur les ménages (PNAD-IBGE), sur lesquels sont basés les chiffres correspondant aux différentes catégories des travailleurs employés, prend le mois de septembre comme mois de référence.

Sources: Ministério da Previdência Social – MPS, 2009. Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios del Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística – PNAD-IBGE, 2009. Coordenação-Geral do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional, Ministério de Trabalho y Empleo – MTE.

17,9 millions de personnes bénéficiaient de prestations sociales d'une valeur équivalente au salaire minimum. Parmi elles, 14,5 millions dépendaient de la sécurité sociale, 3,4 millions des services sociaux – BPC ou LOAS – et d'autres allocations qui risquent d'être prochainement supprimées. En septembre 2011, 61 pour cent des 25 millions de bénéficiaires de pensions de retraite percevaient le salaire minimum. Dans les zones rurales, 98 pour cent de la totalité des bénéficiaires percevaient une retraite équivalente au salaire minimum, alors que dans les zones urbaines, ce pourcentage était de 42 pour cent des bénéficiaires (MPS, 2011). De même, un grand nombre de personnes perçoivent le salaire minimum à titre d'indemnité de chômage: 530 000 personnes, soit 32,2 pour cent de la totalité des bénéficiaires en septembre 2009, d'après les chiffres du ministère du Travail et de l'Emploi.

L'évolution récente du salaire minimum

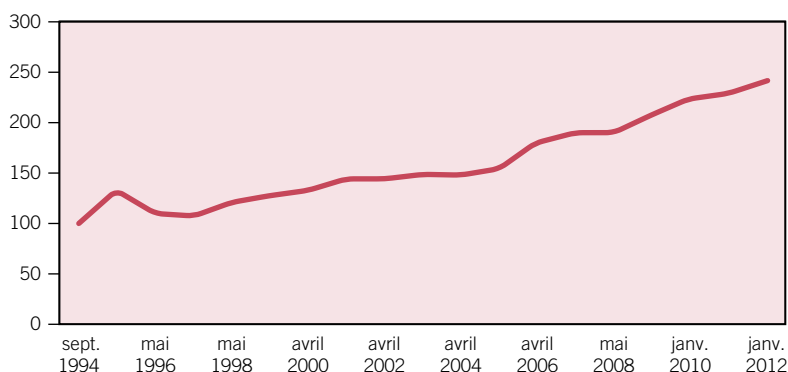
Depuis son avènement au Brésil, le salaire minimum a connu différentes phases en termes de valeur réelle. Les diverses époques où il a perdu de son pouvoir d'achat et, à l'inverse, celles où il a gagné en pouvoir d'achat témoignent des priorités des politiques socio-économiques et de l'incidence du contexte économique plus large. Certains auteurs (comme Silva, 2009) établissent une distinction entre les cycles qui sont politiques à proprement parler et les cycles qui sont plus strictement économiques, et soutiennent que c'est la politique, plus que l'économie, qui explique les fluctuations de la

valeur du salaire minimum, car sa valeur réelle a souvent été réduite alors que les circonstances économiques étaient favorables.

Au cours de ces différentes phases, le pouvoir d'achat du salaire minimum résultait de la façon de le considérer: soit comme un mécanisme permettant d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs, et d'élargir et de consolider le marché intérieur, soit au contraire comme un moyen de contrôler les salaires de base dans l'économie nationale. En outre, sa valeur réelle dépend de l'évolution de l'inflation, combinée à la fréquence des ajustements et des augmentations de salaires. Parfois, dans le passé, ces facteurs ont été renforcés, par exemple dans les périodes d'accélération de l'inflation, durant lesquelles le contrôle des salaires – et notamment le contrôle du salaire minimum – a fait partie des mesures politiques et économiques adoptées pour stabiliser le gouvernement, afin de contenir la demande et/ou les coûts de production, et, du moins le supposait-on, de lutter contre la valse des prix.

Plus récemment, c'est-à-dire depuis le milieu des années 1990, le salaire minimum a connu une évolution positive au Brésil (voir la figure 1). Si l'on observe la valeur du salaire minimum après le premier ajustement qui a suivi la création de la nouvelle monnaie brésilienne (le réal) – 70,00 réals en septembre 1994 – et sa valeur en janvier 2012 – estimée à 622,60 réals –, le salaire minimum a connu une augmentation de 789,4 pour cent. Ce pourcentage dépasse largement la hausse de l'indice des prix à la consommation sur cette période, qui est d'environ 270,7 pour cent d'après l'indice national des prix à la consommation de l'Institut brésilien des statistiques et de la géographie (INPC-IBGE) ou d'environ 275,1 pour cent selon l'indice du coût de la vie du Département intersyndical d'études statistiques et socio-économiques (ICV-DIEESE) pour le tiers de la population constitué des familles au plus faible

Figure 1. Valeur réelle du salaire minimum à chaque date d'ajustement, selon l'i du coût de la vie du DIEESE – 1^{re} strate sociale – du 1^{er} septembre 19 au 1^{er} janvier 2012 (1^{er} septembre 1994: indice = 100)



Note: «ICV-DIEESE – 1^{re} strate sociale» correspond à l'indice national des prix à la consommation pour le tiers inférieur des familles à faible revenu. En janvier 2012, le salaire minimum est estimé à 622,60 réals et, en 2011, l'inflation mensuelle pour les mois de novembre et de décembre était de 0,5 pour cent.

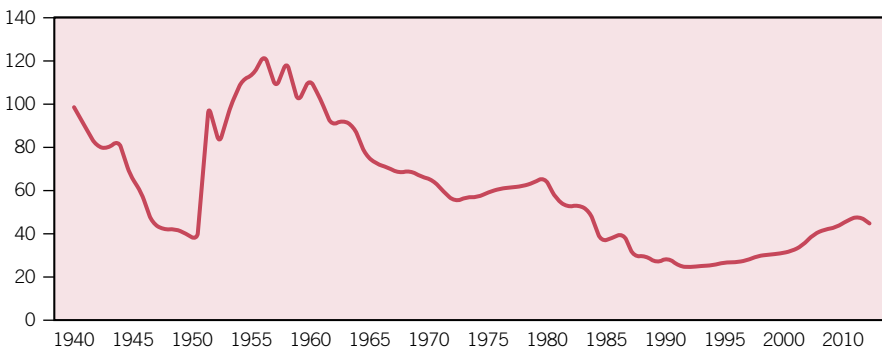
Sources: DIEESE; IBGE. Calculs des auteurs.

revenu. Ce différentiel entre la variation nominale du salaire minimum et l'inflation traduit une augmentation significative du pouvoir d'achat. À partir de septembre 1994, l'évolution du salaire minimum réel à chaque ajustement montre des hausses importantes et précises en 1995 et en 2001, suivies d'un processus de croissance plus lente à partir de 2004, avec une légère diminution en janvier 2011.

Cependant, si l'on examine une période plus longue, l'augmentation du salaire minimum depuis 1994 semble relative (voir la figure 2). Il convient d'observer que les chiffres montrent l'évolution réelle du salaire minimum dans la ville de São Paulo, où le salaire minimum, lors de sa création en 1940, était le deuxième le plus élevé du pays et n'était devancé que par le salaire minimum de la ville de Rio de Janeiro, alors district fédéral. Ce n'est que dans les années 1980 que la valeur du salaire minimum a été unifiée au niveau national. L'évolution de la valeur de référence pour une autre région montrerait une trajectoire complètement différente. Il faut cependant souligner que la ville de São Paulo est une des régions où l'incidence du salaire minimum est une des plus fortes depuis son introduction. En se basant sur la valeur du salaire minimum dans la ville de São Paulo, la valeur moyenne nationale de 1995 – ainsi que celle de 1994 et de 1996 – était inférieure de 25 pour cent à la valeur initiale du salaire minimum. On peut alors observer que la hausse du pouvoir d'achat du salaire minimum depuis 1995 n'est en réalité que la récupération progressive de sa valeur réelle après la profonde baisse subie par rapport à sa valeur initiale. En octobre 2011, le salaire minimum réel s'élevait à 44 pour cent de sa valeur de juillet 1940.

Il faut reconnaître que l'examen des valeurs réelles sur une période historique si longue (plus de soixante-dix ans), marquée par des périodes successives de forte inflation – voire très forte –, peut être sujet à controverse. Les critiques pourraient porter sur les aspects méthodologiques, sur la fiabilité de la mesure du rythme de la hausse des prix, ou sur le fait de savoir s'il est raisonnable de tenter d'actualiser des valeurs correspondant à une si longue période, étant

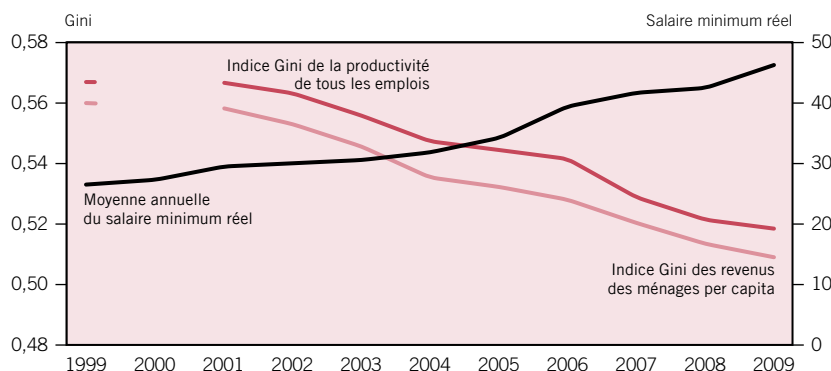
Figure 2. Evolution de la moyenne annuelle du salaire minimum réel dans la ville de São Paulo (selon l'ICV-DIEESE), période de 1940 à 2011 (juillet 1940: index = 100)



Note: en 2011, les valeurs vont jusqu'en octobre.

Source: DIEESE.

Figure 3. Les coefficients de Gini de toute la productivité du travail, par revenu des ménages par tête et le salaire minimum réel, en moyenne annuelle. Brésil, 1999-2009 (juillet 1940 = 100)



Notes: ces chiffres n'incluent pas les données sur les personnes qui n'ont pas présenté leur déclaration de revenus pour tous leurs emplois. Lorsqu'il y a un recensement démographique, comme en 2000, le PNAD ne visite pas les zones rurales.

Sources: PNAD-IBGE; DIEESE. Elaboré par DIEESE.

donné les modifications des habitudes de consommation. Des indicateurs plus directs, comme la correspondance passée et présente entre la valeur du salaire minimum et le prix de certains produits de grande consommation (comme le riz, les haricots, etc.), montrent une détérioration significative du niveau réel du salaire minimum (DIEESE, 2010). La figure 2 révèle malgré tout la faiblesse du niveau du salaire minimum au milieu des années 1990 et l'augmentation ultérieure de sa valeur réelle.

Ce processus récent d'augmentation de la valeur réelle du salaire minimum est allé de pair avec la réduction des inégalités de revenus dans le pays, du point de vue de la distribution des revenus du travail ou du revenu des ménages par tête (voir la figure 3).

Il a été reconnu que le processus de hausse de la valeur réelle du salaire minimum depuis 1995, qui s'est accéléré à partir de 2004, est un mécanisme qui réduit l'éventail des salaires (voir, par exemple, Dias, 2008; Firpo et Reis, 2007). En outre, la revalorisation du salaire minimum a coïncidé avec les luttes syndicales pour l'instauration et l'augmentation de salaires planchers dans les Etats et l'établissement de catégories pour augmenter les salaires de base de l'économie brésilienne (DIEESE, 2010)⁶. Il faut se souvenir que,

6. La loi complémentaire n° 103, de 2000, créait la possibilité pour chacun des Etats de la fédération (les Etats et le district fédéral) de fixer un plancher salarial pour des catégories professionnelles dont les seuils ne sont pas définis par les instruments de négociation collective. En octobre 2011, cinq Etats ont instauré des valeurs planchers grâce à des lois de l'Etat: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo et Santa Catarina (afin de créer des seuils dans les Etats). Les trois références en matière de «salaires de base» en vigueur au Brésil – le salaire minimum, les salaires planchers des Etats et les seuils par catégorie (établis par conventions collectives ou accord) – ont été utilisées de concert pour stimuler la croissance des salaires les plus faibles dans le pays. Voir DIEESE (2010).

depuis 2003, l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire minimum s'est produite en parallèle avec la réduction du taux de chômage et l'expansion de l'emploi formel, ce qui contribue aussi à réduire les inégalités.

Si on analyse une période plus longue en comparant avec les processus similaires dans d'autres pays, on peut constater que le degré de concentration des revenus au Brésil se réduit à un rythme (relativement) élevé (Soares, 2008). De façon complexe et en combinaison avec d'autres facteurs (comme l'extension de la couverture et de la valeur des prestations sociales, y compris le programme Bolsa Família), le processus d'augmentation du salaire minimum réel a enclenché, de façon spécifique, une réduction des inégalités des revenus et, de façon générale, une baisse de la concentration des revenus (Saboia, 2007). Le fait que le salaire minimum représente un plancher pour les retraites et pour le programme de continuité des prestations sociales en espèces (BPC) renforce sa capacité à promouvoir l'équité, car elle s'étend bien au-delà du seul marché du travail.

Les fonctions du salaire minimum au Brésil

La principale fonction du salaire minimum est de protéger les travailleurs qui travaillent en bas de l'échelle des salaires d'une région ou d'un pays. C'est sa raison d'être. La fonction de protection des travailleurs les plus pauvres ne représente pas sa seule fonction dans l'économie et dans la société d'un pays. L'expérience brésilienne permet d'identifier plusieurs autres fonctions.

La protection des «perdants de la négociation salariale»

Au Brésil, le salaire minimum a pour objectif principal de protéger les catégories de travailleurs les plus vulnérables sur le marché du travail. Une étude menée par un expert technique de l'Institut de recherche économique avancée – IPEA, en portugais –, après avoir analysé les effets du salaire minimum en fonction des différentes caractéristiques des travailleurs à partir de 2000, a conclu que:

[...] l'effet du salaire minimum est plus important chez les femmes, [...] les travailleurs non déclarés, les travailleurs qui vivent dans le Nord-Est, les épouses, les enfants, les gens non éduqués (zéro à trois ans d'éducation), les jeunes, les travailleurs ruraux, les travailleurs domestiques, les Noirs et les personnes dont le revenu du foyer par tête est situé dans les trois premiers dixièmes (surtout le deuxième et le troisième dixièmes). En d'autres termes, l'impact du salaire minimum est justement plus important pour les travailleurs dont l'insertion sur le marché du travail est encore plus fragilisée. Les chiffres suggèrent que de nombreuses personnes travaillent et que le salaire

minimum n'a donc pas porté préjudice à leurs emplois. Mais elles tirent un grand avantage de l'existence du salaire minimum, qui semble donc un instrument efficace pour protéger ceux qui sont les perdants de la négociation salariale (Soares, 2002, p. 12).

Un instrument pour lutter contre la pauvreté

Parce qu'il protège le revenu et les conditions de vie des travailleurs les plus vulnérables et de leurs familles, le salaire minimum représente un instrument de lutte contre la pauvreté. Le salaire minimum (en tant que rémunération plancher de la main-d'œuvre salariée) ne suffit bien évidemment pas, car il ne peut pas protéger de la pauvreté les travailleurs au chômage qui n'ont pas accès à l'assurance chômage, ni ceux qui travaillent en dehors des formes capitalistes de travail (comme ceux qui travaillent pour leur propre consommation ou sans rémunération), ni ceux qui ne sont pas couverts par l'institution du salaire minimum (comme les travailleurs indépendants). Afin de leur garantir un niveau de vie minimal pour avoir une vie décente, les travailleurs qui ne sont pas couverts par le salaire minimum ainsi que leurs familles ont besoin d'autres instruments et d'autres mesures, comme des politiques sociales, un contrôle des marchés ou des politiques en faveur du marché du travail (comme l'assurance chômage, les éléments en amont du travail ou des aides pour leur qualification).

Un instrument pour lutter contre les inégalités de salaire en fonction des caractéristiques personnelles

Etant donné qu'il protège les travailleurs les plus vulnérables sur le marché du travail, le salaire minimum touche particulièrement les travailleurs qui sont surreprésentés. Pour cette raison, le salaire minimum joue un rôle important en renforçant l'égalité de revenus entre les hommes et les femmes, si l'on considère que les femmes effectuent des tâches à faible rémunération et qu'elles sont surtout employées comme travailleuses domestiques. Le salaire minimum a le même effet sur les travailleurs noirs des deux sexes.

Une référence pour les salaires payés aux travailleurs qui arrivent sur le marché du travail

Le salaire minimum sert également de référence pour estimer le salaire de ceux qui arrivent sur le marché du travail, il a donc un impact important sur les jeunes. En outre, les salaires planchers pour les différentes catégories d'emploi, qui sont établis par la négociation collective, sont fréquemment égaux à

la valeur du salaire minimum, ce qui montre l'influence de ce dernier sur la détermination du salaire initial de certaines catégories.

Une référence pour les salaires les plus bas et pour les revenus en général

L'évolution du salaire minimum remplit aussi trois fonctions majeures dans la définition du revenu des travailleurs faiblement rémunérés: *a*) l'effet de repère, qui consiste à associer la rémunération des travailleurs les moins qualifiés, même de ceux qui ne sont pas déclarés, à l'évolution du salaire minimum (Souza et Baltar, 1979); *b*) un effet boule de neige, qui correspond à l'ajustement automatique des salaires situés entre l'ancienne valeur du salaire minimum et sa nouvelle valeur; et *c*) un effet numéraire, qui existe lorsque le salaire minimum est formellement ou informellement lié aux rémunérations qui lui sont supérieures. Il faut souligner que l'effet de repère semble avoir un impact plus direct et plus intense sur les rémunérations des travailleurs non déclarés que sur les travailleurs indépendants (Dias, 2008), ce qui ne veut pas dire que le salaire minimum ne fonctionne pas pour les travailleurs indépendants en tant qu'indicateur du revenu minimum qu'ils pourraient obtenir s'ils devenaient salariés.

L'organisateur de l'échelle de rémunération

L'échelle de rémunération s'organise autour du salaire minimum sur le marché du travail, car ce dernier favorise le paiement de salaires similaires pour des fonctions similaires associées aux métiers de base. En plus d'apporter une égalité de revenu en bas de l'échelle sociale, le salaire minimum sert de guide pour élaborer la hiérarchie des rémunérations en fonction de la structure professionnelle. En raison de cette fonction d'égalité (à la base) et de hiérarchie (de la structure), le salaire minimum constitue un instrument capable de favoriser le rétrécissement (ou à l'inverse l'élargissement) de l'échelle des salaires. En d'autres termes, si la valeur réelle du salaire minimum est faible, elle sera associée à un renforcement de la dispersion de l'échelle des salaires, alors que si sa valeur est plus élevée, elle produira une réduction de l'éventail des salaires (Hoffman, 1975; Bacha, 1975⁷). Ainsi, même si les inégalités de revenus ne se réduisent pas aux inégalités de la rémunération du travail, mais

7. Ces deux articles font partie d'un grand débat théorique (et politique) des années 1970 sur les causes de la détérioration de la distribution des revenus dans le pays à partir des années 1960; ces articles soulignent que la faiblesse du salaire minimum conjuguée à l'augmentation du pouvoir des couches sociales associées à l'administration des grandes entreprises s'est traduite par le renforcement de la disparité des salaires, avec pour conséquence la détérioration de la distribution du revenu.

qu'elles sont dans une large mesure déterminées par la concentration des profits générés entre les mains des capitalistes, une augmentation du salaire minimum tend à contribuer à l'amélioration de la distribution des revenus dans le pays, dans la mesure où il pousse la structure des salaires vers le haut.

L'inhibition de la rotation du personnel

La contribution du salaire minimum au nivellement des salaires de base a entre autres pour conséquence de décourager la rotation des travailleurs. Etant donné que leurs coûts d'embauche et de formation sont faibles, les travailleurs les moins qualifiés sont plus sujets à la rotation du personnel, au sens de la politique d'une entreprise qui consiste à licencier des travailleurs pour en engager d'autres au même poste. Les entreprises essaient souvent par ce biais de remplacer un travailleur qui gagne un salaire plus élevé par un autre dont le salaire est inférieur. C'est pourquoi l'augmentation du salaire de base, généralement gagné par les travailleurs les moins qualifiés, rapproche les revenus de ceux qui ont déjà un emploi des revenus de leurs éventuels remplaçants, ce qui décourage la rotation du personnel.

La promotion de l'égalité et du dynamisme régionaux

Etant donné les disparités entre les différentes régions du pays, le salaire minimum contribue à l'égalité. Le processus de revalorisation du salaire de base stimule le circuit économique dans les zones où un plus grand nombre de travailleurs dépend du salaire minimum (soit en tant que revenu de leur travail, soit en tant que pension ou transfert social monétaire).

L'introduction d'un plancher pour les prestations de sécurité sociale

Comme la Constitution impose que le montant du salaire minimum corresponde au minimum nécessaire à la survie d'une famille, il constitue une référence importante pour déterminer la valeur des prestations sociales dans le système de sécurité sociale brésilien. La Constitution prévoit que le plancher des pensions de retraites et des prestations sociales soit équivalent au salaire minimum. La valeur des prestations du programme Bolsa Família n'est toutefois pas liée à celle du salaire minimum⁸.

8. Bolsa Família est un programme d'aide sociale du gouvernement (et non pas une politique d'Etat), destiné à lutter contre l'extrême pauvreté grâce à des transferts de revenus conditionnels.

Stimuler la consommation intérieure et le développement socio-économique

On peut aussi considérer le salaire minimum comme un outil de politique macroéconomique, même si l'histoire du Brésil depuis la moitié des années 1960 montre qu'il a plutôt été utilisé au détriment des travailleurs à faible rémunération et d'un projet social plus civilisé. Étant donné son impact sur la masse salariale et la structure des rémunérations dans le pays, le salaire minimum a été utilisé à différentes périodes historiques, notamment lorsqu'on luttait contre l'inflation en réduisant la demande, comme un instrument permettant de limiter le pouvoir d'achat des travailleurs sur le marché intérieur de la consommation. En outre, on a souvent dit que la hausse du salaire minimum induit une hausse de l'inflation. Pour le BIT (2008, p. 54), si les variations du salaire minimum ont une incidence sur l'inflation, leur impact tend à être modeste, et les craintes de voir le salaire minimum déclencher une augmentation généralisée des prix sont souvent exagérées.

Cette croyance attribuant au contrôle du salaire minimum le pouvoir de restreindre l'inflation et les mesures politiques qui en ont résulté a été à l'origine d'une réduction significative du pouvoir d'achat du salaire minimum au fil de l'histoire; à certains moments, cette croyance a exacerbé la persistance de l'inégalité des salaires et des revenus au Brésil ou, dans d'autres contextes, y a contribué.

En analysant sa trajectoire historique jusque dans les premières années du XXI^e siècle, Dedecca (2005, p. 199) affirme que «[...] le maintien d'un salaire minimum sous-évalué a permis de valider un système productif axé sur les bas salaires et sur une faible productivité des travailleurs». Medeiros (2005) propose cependant, contrairement à la pratique historique habituelle au Brésil, d'utiliser le salaire minimum pour trouver une issue à ce piège d'une économie axée sur les bas salaires, comme le montrent certaines périodes de l'histoire (la seconde moitié des années 1950 par exemple).

Dans le cas du Brésil, la revalorisation récente du salaire minimum n'a pas induit d'inflation; elle n'a pas non plus alimenté le chômage ni le travail non déclaré ou les embauches illégales. Au contraire, le chômage a baissé, l'emploi formel a augmenté, l'inflation est restée stable ces dernières années, et la concentration des revenus a commencé à se réduire progressivement et visiblement.

En 2008, le dynamisme de la consommation intérieure a joué un rôle important pour lutter contre les effets dévastateurs de la crise financière internationale. La politique en faveur du salaire minimum, conjuguée aux programmes de transferts de revenus, à un système de crédit populaire et à l'amélioration du marché du travail (grâce à la réduction du chômage et à l'accroissement du travail régulier formel), avait déjà commencé à favoriser la croissance de la consommation populaire. Lorsque la crise internationale était

à son maximum, et qu'elle a frappé de plein fouet l'économie brésilienne, le gouvernement a trouvé un terrain fertile pour stimuler la consommation, ce qui a été obtenu grâce à des réductions d'impôts et l'expansion du crédit. La politique relative au salaire minimum a contribué au renforcement de la consommation intérieure, qui s'est avérée essentielle pour surmonter les effets dévastateurs de la crise internationale sur l'économie brésilienne.

Conclusion

Certains des critiques du salaire minimum et de son processus de revalorisation au Brésil prétendent que cet instrument n'est pas le plus efficace pour combattre la pauvreté, puisqu'il ne touche pas les catégories les plus pauvres (voir par exemple Giambiagi et Franco, 2007). En dépit de son rôle dans les politiques sociales du Brésil, le salaire minimum doit être considéré comme un élément d'une série d'institutions de régulation du marché et des conditions de travail des salariés dans un pays ou une région. On peut comparer les institutions du marché du travail à un échafaudage de règles, pratiques et politiques (écrites ou non, formelles ou informelles), qui influencent les conditions de travail et le fonctionnement du marché du travail (Berg et Kucera, 2008, cité dans BIT, 2008, p. 35). Ces éléments définissent, entre autres, la durée du travail, les conditions de travail, l'âge d'entrée dans la vie active et de départ à la retraite, les conditions d'embauche et de licenciement, la liberté syndicale, la négociation collective, le droit de grève, la résolution des différends (avec éventuellement la possibilité de l'intervention de l'Etat) et la rémunération (qui, en dehors du salaire minimum, inclut le paiement de primes et d'avantages indirects).

L'augmentation graduelle du niveau du salaire minimum, qui a commencé en 1995 et a été brièvement interrompue en 2011, dure depuis plus de quinze ans maintenant. Ce processus s'est traduit par une augmentation significative du salaire minimum réel, d'environ 80 pour cent si l'on compare son niveau moyen de 2011 à celui de 1995. De nombreux analystes ont mis en garde contre cette évolution et évoquent la possibilité de limiter ce processus. Medeiros (2005, p. 15) résume les idées des opposants à l'utilisation du salaire minimum à trois arguments: «[...] il est contre-productif car il se traduit par du chômage; il est inefficace car il décourage la productivité; il est inutile en tant que politique de distribution de revenus». Ce même auteur remet en question chacun de ces arguments. Affirmer que le salaire minimum entraîne une montée du chômage, c'est refuser de reconnaître son effet dynamique sur les revenus et la consommation; des salaires inférieurs pourraient enfermer la société et l'économie brésiennes dans le piège de la faible productivité; le salaire minimum protège les travailleurs les plus faibles dans la négociation salariale, et son augmentation induit une hausse des salaires les plus faibles et améliore la distribution des revenus.

Les augmentations du salaire minimum de ces dernières années et l'accord sur une revalorisation plus permanente ont été sans aucun doute une des grandes réussites des centrales syndicales du Brésil. L'augmentation du salaire minimum a eu des répercussions positives en réduisant les inégalités sociales, en abaissant les taux de pauvreté, en améliorant la vie des personnes âgées, en stimulant la consommation intérieure et en réduisant les inégalités régionales. Cependant, il faut surveiller les effets de la revalorisation de la valeur du salaire minimum sur le marché du travail, les retraites des fonctionnaires et celles de la sécurité sociale, ainsi que sur les dépenses sociales, afin de pérenniser ce processus en garantissant des sources de financement appropriées. Pour pouvoir proposer et rendre possible un autre régime socio-économique dans le pays, il est nécessaire de:

[...] proposer une politique de salaire minimum dans le cadre d'un projet de développement national, en vue d'avoir une économie compétitive au niveau international parce qu'elle repose sur une consommation intérieure solide et sur un marché du travail élargi qui a besoin de main-d'œuvre, avec une stratégie de développement capable de mettre la croissance au service de la lutte contre les inégalités (Lúcio, 2005, p. 178).

Le salaire minimum représente avant tout l'introduction d'une institution morale dans la formation des prix. Elle reflète la valeur qu'une société attribue au travail et se fonde sur les critères éthiques de justice et d'égalité. Pour le Brésil, pays où les inégalités sont criantes, l'une des priorités devrait être de lutter contre toutes les formes d'iniquité. Contrairement aux leviers de concentration des revenus, comme les politiques monétaires et le maintien de taux d'intérêts élevés, le salaire minimum et son augmentation ne sont pas contradictoires avec d'autres mesures (comme les programmes sociaux, notamment celui de Bolsa Família) qui sont de puissants moyens de promouvoir la dispersion des revenus. Un salaire minimum décent est au contraire un instrument qui, conjugué à d'autres, contribue à la réalisation de la justice dans le pays. La société brésilienne doit donc s'efforcer de pérenniser le processus de revalorisation du salaire minimum, tout en améliorant les autres politiques existantes et en introduisant de nouvelles mesures pour lutter contre les inégalités dans le pays.

Références

- Bacha, E. L. 1975. «Hierarquia e remuneração gerencial», dans R. Tolipan et A. C. Tinelli (sous la dir. de), *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Zahar, Rio de Janeiro, pp. 124-155.
- Berg, J.; Kucera, D. (sous la dir. de). 2008. *In defense of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, BIT, Genève, et Palgrave Macmillan, New York.
- BIT. 2008. Rapport mondial sur les salaires 2008/09. *Salaire minimum et négociation collective: vers une politique salariale cohérente*, Genève.
Disponible à l'adresse [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09234/09234\(2008-2009\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09234/09234(2008-2009).pdf).
- Brésil. 1938. Décret n° 399, 30 avril.
- . 1940. Décret n° 2.162, 1^{er} mai.
- . 1943. Décret n° 5.452, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 1^{er} mai.
- . 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.
- Dedecca, C. S. 2005. «Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo», dans P. Baltar, C. Dedecca et J. D. Krein, *Salário mínimo e desenvolvimento*, Unicamp, IE, Campinas, pp. 195-210.
- Dias, J. C. 2008. «Efeitos distributivos do salário mínimo no Brasil recente: recortes segundo a posição na ocupação», dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- DIEESE. 2010. *Salário mínimo: instrumento de combate à desigualdade*, São Paulo.
- Firpo, S.; Reis, M. C. 2007. «O salário mínimo e a queda recente da desigualdade no Brasil», dans R. Paes de Barros, M. N. Foguel et G. Ulyssea (sous la dir. de), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, IPEA, Brésil, vol. 2, pp. 499-506.
- Giambiagi, F.; Franco, S. 2007. «O esgotamento do papel do salário mínimo como mecanismo de combate à pobreza extrema», document de travail n° 1290, IPEA, Rio de Janeiro.
- Hoffmann, R. 1975. «Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico», dans R. Tolipan et A. C. Tinelli (sous la dir. de), *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Zahar, Rio de Janeiro, pp. 105-123.
- Lúcio, C. G. 2005. «No mínimo, o máximo para a dignidade: Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo», dans P. Baltar, C. Dedecca et J. D. Krein, *Salário mínimo e desenvolvimento*, Unicamp, IE, Campinas, pp. 177-186.
- Medeiros, C. A. de. 2005. «Salário mínimo e desenvolvimento econômico», dans P. Baltar, C. Dedecca et J. D. Krein, *Salário mínimo e desenvolvimento*, Unicamp, IE, Campinas, pp. 13-26.
- MPS. 2009. Boletim Estatístico da Previdência – vol. 14, n° 9, septembre, Ministério da Previdência Social.
- MPS. 2011. Boletim Estatístico da Previdência – vol. 16, n° 9, septembre, Ministério da Previdência Social.

- Saboia, J. 2007. «Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – resultados de simulações», *Econômica*, vol. 9, n° 2, pp. 270-295, décembre, Rio de Janeiro.
- Silva, E. F. da. 2009. «Salário mínimo: a desindexação entre a norma, o fato e o valor», dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro.
- Soares, S. S. D. 2002. «O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho», document de travail n° 873, IPEA, avril, Rio de Janeiro.
- . 2008. «O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico e internacional», document de travail n° 1339, IPEA, mai, Brésil.
- Souza, P. R.; Baltar, P. 1979. «Salário mínimo e taxa de salários no Brasil», *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, n° 3, pp. 217-272, Rio de Janeiro.

Le plancher salarial asiatique et la négociation collective dans les industries mondialisées

Anannya Bhattacharjee

Garment and Allied Workers Union, Inde

Ashim Roy

New Trade Union Initiative, Inde

Les salaires dans l'économie mondiale

Les normes de développement dominantes

La libéralisation des flux de capitaux, l'expansion des entreprises mondiales ainsi que des politiques commerciales conquérantes ont fait de la planète un village pour les capitaux. Parallèlement, le fossé entre les riches et les pauvres s'est creusé et les emplois précaires éclipsent les acquis sociaux durement gagnés dans les nombreuses luttes du XX^e siècle. D'après le BIT, «depuis le milieu des années 90, la proportion de personnes faiblement rémunérées – c'est-à-dire gagnant une rémunération inférieure aux deux tiers du salaire médian – a augmenté dans plus de deux tiers des pays pour lesquels des données sont disponibles» (BIT, 2011a). Les *Tendances mondiales de l'emploi 2011* du BIT montrent qu'«on estime actuellement que 1,53 milliard de travailleurs se trouvaient en situation d'emploi vulnérable en 2009, ce qui correspond à un taux mondial d'emploi vulnérable de 50,1 pour cent» (BIT, 2011b).

Le BIT estime qu'il y a 555 millions de travailleurs pauvres, dont une part importante de femmes. Il est important de remarquer que souvent dans ces discussions on considère implicitement la main-d'œuvre mondiale comme un groupe homogène. Cependant, cette main-d'œuvre est loin d'être homogène en réalité. Elle est géographiquement très segmentée et ses caractéristiques varient en fonction du niveau de pauvreté de la région ou du pays. L'Asie, qui reçoit le plus d'investissements étrangers, est également la région du monde qui a la main-d'œuvre la plus abondante et totalise le plus grand nombre de travailleurs pauvres; la proportion de travailleuses pauvres est importante et s'accroît de plus en plus. Ce n'est pas un hasard, car l'investissement étranger recherche les travailleurs les plus pauvres, les plus souples et sous-évalués. Toutefois, cette réalité contrastée de l'Asie fait de cette région un élément central des stratégies de changement sur une grande échelle – que ce soit du point de vue du capital ou du travail. En Asie, «la population de l'Asie du Sud représente un cinquième de la population mondiale et près de la moitié de la population pauvre. Une grande partie des travailleurs non qualifiés du monde vivent en Asie du Sud. Devant la relative rareté des ressources naturelles, c'est sur les produits à forte intensité de main-d'œuvre que l'Asie du Sud dispose clairement d'un avantage comparatif» (Ramaswamy, 2003). Le textile est évidemment l'une de ces industries à forte intensité de main-d'œuvre qui recrutent les travailleurs faiblement et hautement qualifiés.

Les gouvernements pensent généralement que c'est la souplesse de la main-d'œuvre qui attire les investissements étrangers et qu'il n'y a pas de développement sans investissement étranger. Les architectes de ce type de mondialisation estiment qu'un commerce sans entrave axé sur les entreprises et l'investissement, ainsi que la flexibilité de la main-d'œuvre et la restructuration des marchés des capitaux sont des gages de prospérité. Les

multinationales qui prônent cette approche ont généralement leur siège dans les pays du Nord. Les gouvernements des pays du Nord, grâce à leur pouvoir disproportionné dans les institutions financières internationales, contribuent à créer cette voie vers une prospérité illusoire. Les gouvernements et les entreprises du Sud ont pour l'essentiel accepté ces politiques avec plus ou moins de résistances.

Cette vision du développement «impose une pression énorme visant à faire baisser la qualité de vie dans de nombreuses sociétés du monde en développement, car leurs gouvernements misent sur les relations traditionnelles entre le centre et la périphérie pour asseoir plus longtemps leur pouvoir. Ils cherchent à attirer ce qu'on appelle l'investissement direct étranger (IDE) en proposant une main-d'œuvre bon marché à des prix de misère aux entreprises mondiales. Ils expliquent que cela crée des emplois et induit d'autres effets multiplicateurs avantageux pour l'économie générale» (The Jus Semper Global Alliance, 2010).

Les pressions pour faire baisser les salaires dans des pays ou des régions où les salaires sont déjà très bas montrent les relations de pouvoir sur un marché du travail géographiquement segmenté. Les multinationales profitent des bas salaires dans les pays producteurs et des prix élevés sur les marchés des pays dont les salaires sont élevés. Ils paient généralement des salaires dans une monnaie et vendent leurs produits dans une autre devise, en bénéficiant de taux de change fondés sur la demande des marchés des devises et non pas ajustés en fonction des niveaux de prix relatifs dans les monnaies locales des deux pays. Il est possible de décrire ce phénomène qui consiste à produire dans une monnaie et à vendre dans une autre comme un «arbitrage sur les salaires» (The Jus Semper Global Alliance, 2010). La cassure entre production et consommation est déterminée par les devises différentes, par le différentiel des niveaux de prix, ce qui fournit un bénéfice supplémentaire sans lien avec le processus de production en soi. Les multinationales ont accès aux marchés à prix élevés dans les pays où les salaires sont élevés et elles ont aussi le pouvoir de refuser aux entreprises des pays producteurs l'accès direct à ces marchés, ce qui leur permet de maintenir leur pouvoir sur les filières mondiales sans concurrence. Le pouvoir d'accéder à la main-d'œuvre des pays où les salaires sont si bas qu'ils maintiennent les travailleurs dans la pauvreté, tout en contrôlant les marchés dont les prix sont élevés, introduit un élément structurel.

La part salariale et le pouvoir d'achat

Devant les inégalités de développement au niveau régional et national, les inégalités et la segmentation des marchés du travail, et la capacité des multinationales à bénéficier de ces deux facteurs à la fois, les droits du travail sont de plus en plus menacés dans le monde d'aujourd'hui. D'après les chercheurs, «il

n'existe pas de données précises sur le pourcentage de travailleurs vulnérables dans les systèmes mondiaux de production, mais les études de cas semblent montrer que, même dans les secteurs d'exportation à haute valeur, les travailleurs ne sont pas préservés de la vulnérabilité à la pauvreté» (Barrientos, 2007). Comme le faisait observer un autre chercheur, «dans les années 1950 et 1960, la croissance était forte et partagée. Nous sommes pourtant maintenant confrontés à de fortes inégalités, qui s'accroissent. De 1980 à 2000, dans l'économie américaine, la croissance des revenus les plus élevés (0,1 pour cent) a été multipliée par 10, alors que celle des revenus de la famille moyenne n'augmentait que de 22 pour cent. On a assisté au déclin ou à la stagnation des revenus moyens des travailleurs. Le revenu du PDG de General Motors était autrefois 70 fois plus élevé que celui du travailleur moyen de son entreprise; aujourd'hui le revenu du PDG de Walmart est 140 fois plus élevé que celui du travailleur moyen dans son entreprise. Seules des actions fortes de la classe ouvrière peuvent imposer au capital une réduction des inégalités sociales (entre les travailleurs, l'Etat et le capital)»¹.

De 1995 à 2007, la croissance annuelle de l'économie mondiale était en moyenne de 3,3 pour cent, alors que la croissance annuelle des salaires n'était que de 1,9 pour cent. La part salariale a perdu du terrain dans le monde entier et cette tendance est si répandue qu'il s'agit d'un problème structurel auquel il faut remédier pour éviter d'accroître encore l'appauvrissement (Vaughan-Whitehead, 2011, p. 12). Le Rapport mondial sur les salaires de 2010/11 du BIT (2010, p. 88) a tiré la sonnette d'alarme: les «effets à court terme de la crise devraient être considérés dans le contexte d'une baisse à long terme de la part du PIB détenue par les salaires, d'une désolidarisation grandissante de la croissance des salaires et de la hausse de la productivité à long terme, ainsi que d'une inégalité très répandue et en augmentation». Il convient d'observer que la pratique de l'arbitrage sur les salaires, que nous venons d'expliquer, a conduit à un découplage entre la productivité et les salaires, notamment pour les produits manufacturés dans une région plus pauvre et vendus dans une région plus riche.

Il en a résulté une baisse nette du pouvoir d'achat de la majeure partie de la population en Asie, une surproduction de biens qui ne trouvent pas suffisamment de consommateurs et du chômage dans les pays du Nord. Le pouvoir d'achat de la population diminue, mais les seuils de pauvreté sont revus à la baisse pour réduire le nombre de gens qui relèvent de cette catégorie (Patnaik, 2007). La majorité des consommateurs se retrouvent aujourd'hui éjectés du marché de la consommation. Le paiement de salaires décents est un élément essentiel de la stabilité du capitalisme. «Il s'agit d'une croyance non partisane répandue même chez ceux qui veulent sauver le capitalisme. Durant les années 1950 et 1960, années fastes du capitalisme, les Etats-Unis

1. Prakash Jha, allocution lors du lancement international du plancher salarial asiatique, 7 octobre 2009.

ont instauré un salaire plancher au-dessous duquel les salaires ne pouvaient pas descendre; ce salaire plancher a servi d'amortisseur des crises. Ironie du sort: comme l'Etat-providence, en amortissant les chocs, empêchait les crises du capitalisme, on en est venu à croire que le capitalisme avait surmonté sa tendance à provoquer des crises»².

Créer n'importe quel type d'emploi, ce n'est pas suffisant; il est important de créer des emplois décents – c'est comme ça qu'on a une politique économique et sociale saine. Les normes du travail sont des indicateurs des conditions de travail et de ce qu'elles devraient être. En plus des questions essentielles de salaire et de durée du travail, les normes du travail décent devraient également porter sur la capacité du travail à faire vivre décemment sa famille et à éduquer ses enfants, à supprimer les inégalités sociales, à donner aux travailleurs une part équitable de la richesse, une possibilité de se faire entendre au travail et dans la société, et la dignité humaine.

Les syndicats et les organisations de travailleurs ont appris que dans le monde d'aujourd'hui il est impossible de faire appliquer les normes et les droits du travail dans le cadre étroit des Etats-nations. Avec les flux mondiaux de capitaux et la structure mondiale des multinationales, ni les employeurs locaux ni les unités de production n'ont la capacité d'initiative en matière de normes du travail. C'est au niveau de la filière mondiale que l'on doit faire appliquer les normes et les droits du travail.

L'industrie mondiale du textile et de l'habillement

L'économie politique de l'industrie mondiale du textile et de l'habillement

L'industrie du textile et de l'habillement est sans doute l'industrie intégrée internationalement la plus ancienne. Elle s'est mondialisée et a restructuré sa production à de multiples reprises ces vingt dernières années, passant d'un continent à l'autre à la recherche d'une main-d'œuvre bon marché et des économies d'échelle. L'industrie mondiale de la mode est un des secteurs les plus importants de l'économie en termes d'investissements, de recettes, de commerce et de création d'emploi dans le monde entier. C'est dans la région Asie-Pacifique qu'est produite et commercialisée la plus grande partie de la production mondiale de textile et d'habillement: «On estime que 40 millions de personnes dans le monde travaillent pour le secteur du textile et de l'habillement, dont une importante proportion de femmes» (Barrientos, 2007).

Le chiffre d'affaires total de l'industrie mondiale de l'habillement est estimé à 1 782 milliards de dollars des Etats-Unis (ci-après dollars) en 2010.

2. Allocution de C. P. Chandrasekhar lors du lancement international du plancher salarial asiatique, 7 octobre 2009.

Les ventes de vêtements baissent rarement; en fait les études ont montré que même lorsque les prix augmentent les ventes continuent. «Les importations de vêtements aux Etats-Unis ont connu une augmentation de 13,5 pour cent de janvier à avril 2011 par rapport à la même période en 2010, et se sont élevées à 23,2 milliards de dollars. Sur cette même période, les importations de vêtements en provenance d'Inde ont augmenté de 12,7 pour cent, passant d'une valeur de 1 165 millions de dollars de janvier à avril 2010 à 1 313 millions de dollars pour la même période en 2011. Les importations en provenance de Chine ont augmenté de 8,3 pour cent de janvier à avril 2011 par rapport à la même période en 2010, ainsi que celles de tous les autres grands fournisseurs: 16,9 pour cent d'augmentation pour le Viet Nam, 18,2 pour cent pour l'Indonésie, 29,7 pour cent pour le Bangladesh et 8,4 pour cent pour le Mexique. Parmi les six principaux fournisseurs, c'est le Bangladesh qui a enregistré la plus forte croissance par rapport à la même période de l'année précédente³.»

Les vêtements sont produits dans le monde entier, mais surtout dans le Sud, dans des régions comme l'Amérique latine, l'Afrique, l'Europe orientale et l'Asie. Le BIT parle d'un «véritable employeur mondial». Même si elle se pratique sur tous les continents, la plus grande partie de la production de prêt-à-porter est située en Asie. Cette région produit 60 pour cent de l'habillement mondial. En termes de niveau de production, de quantité de main-d'œuvre, d'accès aux matières premières, de technologie, de diversité des qualifications et de coût du travail, c'est l'Asie la plus compétitive. En Asie, de nombreux pays, comme la Chine, l'Inde, le Bangladesh, le Sri Lanka, le Pakistan, l'Indonésie, le Cambodge, le Viet Nam et la Thaïlande, produisent du prêt-à-porter. Dans le Nord, la grande distribution et les grandes marques fixent les normes pour la filière mondiale de l'habillement.

Il est étonnant de constater qu'alors que les prix de la plupart des produits ont beaucoup augmenté ceux de l'habillement ont *baissé* dans les pays du Nord. En outre, les profits des marques de prêt-à-porter ont été massifs. On peut expliquer ce phénomène par la baisse des prix payés par les marques aux producteurs asiatiques, ce qui a réduit les marges de ces derniers et entraîné la diminution des salaires de misère que gagnent les travailleurs de ce secteur. On peut faire confiance aux consommateurs américains pour continuer d'acheter malgré la baisse de leurs revenus, en faisant baisser les prix et les salaires à l'autre bout de la chaîne de production. «La recherche de compétitivité s'est surtout concentrée sur les coûts de production et, en particulier, sur celui de la main-d'œuvre. Les consommateurs des pays riches bénéficient des importations provenant des pays à bas salaires lorsque les prix de vente au détail des produits qu'ils achètent baissent» (Heintz, 2002).

Les marques ont pu y parvenir grâce à leur monopole sur les marchés à salaires élevés et prix élevés, fondé sur leur pouvoir en tant que marque et les

3. Voir <http://www.apparelresources.com>.

instruments juridiques qui en découlent. Comme l'a décrit Gary Gereffi, les marques et les distributeurs sont des «fabricants sans usines», la production physique des biens étant séparée du design et du marketing. «Contrairement aux filières axées sur les producteurs, où les profits proviennent des économies d'échelle, du volume et de l'innovation technologique, les profits des filières axées sur les acheteurs proviennent d'un mélange de recherche de haute valeur, de design, des ventes, du marketing et des services financiers qui permettent aux détaillants, aux designers et aux commerciaux d'être des intermédiaires stratégiques entre les usines à l'étranger et les négociants qui ont des niches sur leurs principaux marchés» (Gereffi et Memedovic, 2003). Les budgets publicitaires somptueux et les campagnes de promotion nécessaires à la création et au maintien des marques mondiales, ainsi que les technologies de l'information sophistiquées et coûteuses employées par les méga-distributeurs pour développer des programmes de «réponse rapide qui augmentent les recettes et réduisent les risques en obligeant les fournisseurs à gérer les stocks, ont permis aux détaillants et aux négociants de supplanter les producteurs traditionnels et de devenir les leaders dans de nombreuses industries de produits de consommation» (Gereffi et Memedovic, 2003).

Toute intervention visant à avantager les travailleurs de la production dans cette structure mondiale du textile et de l'habillement doit prendre en compte simultanément les facteurs interdépendants de la faiblesse des prix de détail, des énormes profits des marques, des marges réduites des producteurs asiatiques et de la stagnation des salaires des travailleurs asiatiques.

Histoire du militantisme en faveur des droits du travail dans l'industrie du textile et de l'habillement

La situation lamentable des travailleurs de la filière mondiale du textile et de l'habillement est une question épineuse depuis des décennies. Les militants en faveur des droits des travailleurs du textile et de l'habillement, tant au niveau de la production que de la vente au détail, ont été le fer de lance de campagnes internationales sur la responsabilité depuis plus de dix ans dans le monde entier. Les militants ont aidé les travailleurs à se syndicaliser, ont fait connaître les violations des droits du travail, se sont battus pour que les employeurs et les multinationales rendent des comptes en matière de respect des normes du travail et ont organisé des campagnes axées sur les consommateurs contre les ateliers clandestins. Ces campagnes ont rassemblé des entreprises, des organisations sociales, des syndicats, le gouvernement et des institutions internationales pour tenter de mettre en place des initiatives multipartites favorisant la responsabilité. Les militants en faveur des droits des travailleurs du textile et de l'habillement ont également apporté de multiples informations et preuves sur l'industrie textile, les conditions de travail,

la filière mondiale, l'attitude des consommateurs, etc. En bref, l'histoire du militantisme dans ce secteur est longue et fournie.

Des mécanismes sophistiqués ont été élaborés pour surveiller les entreprises et leur responsabilité dans l'industrie du textile et de l'habillement. On peut prendre comme exemple le Code de conduite que de nombreuses multinationales ont élaboré de façon volontaire sous la pression des militants. Dans la même veine, on trouve le Code de pratiques au travail qui a été élaboré grâce au dialogue engagé par la communauté des militants. Parallèlement à ces codes, les mécanismes de contrôle ont évolué, comme la Fondation Model multipartite et l'Initiative pour le commerce éthique. La norme SA8000 est un autre mécanisme de certification et de contrôle des entreprises qui sont censées avoir des pratiques équitables vis-à-vis de la main-d'œuvre. Il a fallu beaucoup d'efforts pour mettre en place des mécanismes internationaux de traitement des plaintes comme celui de l'OCDE.

C'est un travail de longue haleine, dont les limites et les points forts sont bien connus. Ces mécanismes ont mis en évidence la nécessité d'un contrôle et ont joué un rôle majeur dans l'élaboration de campagnes publicitaires choc destinées à éclairer l'opinion publique et susciter l'indignation. Ces activités ont également contribué à une meilleure compréhension des améliorations nécessaires pour garantir des conditions de vie acceptables pour les travailleurs. Ce travail était tout à fait louable, mais il ne s'est pas traduit par une amélioration de la protection des travailleurs sur les deux sujets les plus importants: la viabilité économique et la représentation collective sur le lieu de travail. Les avantages économiques doivent se négocier; aucun employeur n'est prêt à partager ses bénéfices en l'absence de revendications. Il faut instaurer une représentation collective aux niveaux légal et politique; la reconnaissance orale de ce droit par l'employeur ne signifie pas que les conditions sont en place pour que ce droit puisse être mis en œuvre.

Les travailleurs qui ont développé des capacités de négociation dans une usine et exigé des salaires plus élevés ont été confrontés à la menace de fermeture de l'usine et du déplacement des emplois dans une autre usine où les salaires sont inférieurs. Ou alors, on répond aux travailleurs qui revendiquent des salaires plus élevés dans une unité de production que leurs employeurs sont pieds et poings liés par les prix insuffisants que leur donne leur acheteur, qui est la multinationale mère.

Il y a également eu des tentatives pour garantir des normes du travail équitables en recourant à des clauses dans des accords commerciaux (comme la clause sociale ou des accords sur le volet main-d'œuvre). Dans une industrie comme le textile et l'habillement où la production est répartie sur l'ensemble de la planète, ces clauses ou ces accords ne donnent pas forcément un pouvoir de négociation aux travailleurs d'un pays spécifique, et en fait ces clauses peuvent même affaiblir le pouvoir de négociation des travailleurs en les divisant au niveau national alors qu'en réalité ils travaillent au sein de la même filière mondiale de production dans cette industrie.

Les syndicats et les organisations de défense des droits du travail en Asie, après des années d'expérience dans l'industrie du textile et de l'habillement, se sont rassemblés pour élaborer une revendication qui soit négociable et qui puisse aboutir, tout en étant appropriée à la structure et au système économique de l'industrie dans son ensemble.

Des négociations mondiales au niveau de l'industrie

On est des machines à travailler [...] les machines ont besoin d'être entretenues [...] nous pas [...] si nous sommes malades pendant quatre jours, nous devons quand même travailler [...] on travaille vingt-quatre heures sur vingt-quatre; c'est difficile de manger et de vivre [...] ils ne nous paient pas les heures supplémentaires [...] ils nous gardent de deux à quatre mois avant de nous mettre à la porte [...]. Ils jettent dehors tous les travailleurs qui exigent le respect de leurs droits.

Un travailleur du textile à Gurgaon, en Inde

Une unité de négociation mondiale pour le textile et l'habillement

Les travailleurs du textile et de l'habillement asiatiques, qui sont majoritairement des femmes, gagnent actuellement à peu près la moitié de ce qu'il faudrait pour répondre à leurs besoins essentiels et à ceux de leurs familles, à savoir la nourriture, l'eau, l'éducation et les soins de santé. Depuis très longtemps, une des revendications essentielles des militants dans l'industrie textile est d'obtenir un salaire assurant des conditions d'existence convenables. Cette revendication a été présentée aux marques depuis longtemps et la situation n'a que très peu avancé au-delà du soutien rhétorique. Les marques réticentes ont souvent allégué trois raisons principales. D'abord, qu'il n'y a pas de définition commune de ce qu'est un salaire assurant des conditions d'existence convenables, ni aucune méthode de calcul; par conséquent, il est impossible de payer quelque chose qui n'est pas défini. Deuxièmement, toute tentative de revendication d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables au niveau national aboutit à la délocalisation de l'autre côté de la frontière; il y a donc des répercussions négatives pour les économies nationales. Troisièmement, ce sont souvent les militants des pays du Nord qui sont derrière cette revendication d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, sans qu'il y ait de revendication collective dans ce sens dans le Sud.

C'est en 2006 qu'a commencé à se développer la revendication d'un plancher salarial asiatique grâce à un processus d'élaboration d'un consensus au sein des syndicats asiatiques. Sur un marché du travail mondial segmenté, les syndicats asiatiques ont compris que les économies d'échelle et les niveaux de salaire faisaient des travailleurs asiatiques la main-d'œuvre la plus nombreuse dans la production textile. De plus, les niveaux de salaire des travailleurs du textile et de l'habillement dans les principaux pays producteurs asiatiques ne sont pas trop dispersés, si on les compare en termes de pouvoir d'achat, et sont très proches du salaire de misère. L'existence d'un salaire minimum légal dans ces pays n'avait pas d'incidence sur les salaires de misère. En fait, dans certains pays, le salaire minimum est inférieur aux normes universellement acceptées définissant le seuil de pauvreté. Comprendre ces notions a permis aux syndicats d'évoluer et de lancer l'idée d'un bloc homogène agissant en tant qu'«unité de négociation» dans le cadre de l'industrie mondiale du textile et de l'habillement.

Les syndicats asiatiques ont établi un bloc régional de négociation. Voilà une réponse au capital qui a recours aujourd'hui à une stratégie régionale plus efficace au niveau de la gestion que les stratégies nationales. Certains chercheurs ont appelé ces régions des «Etats régions» en raison de leur importance en tant qu'unités d'investissement (Ohmae, 1995). Il est nécessaire pour les syndicats d'avoir une stratégie régionale dans un environnement où le capital utilise une stratégie régionale tout en faisant régner la division entre les pays de cette région grâce au système de la carotte et du bâton. La stratégie régionale du plancher salarial en Asie dépasse les divisions dues à la concurrence entre les pays asiatiques en formulant un salaire assurant des conditions d'existence convenables qui ne remet pas en cause la position des pays en termes de compétitivité.

L'alliance en faveur du plancher salarial asiatique comprend des syndicats, des organisations professionnelles et des organisations de défense des droits de l'homme, des ONG spécialisées dans le développement, des groupes de défense des droits des femmes et des universitaires de plus de 15 pays d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord. La formule relative au plancher salarial en Asie, élaborée après d'intenses discussions au sein des syndicats asiatiques, tient compte des différents contextes économiques et politiques de chacun des pays participants et appuiera les revendications des travailleurs du textile et de l'habillement pour un salaire assurant des conditions d'existence convenables.

Les salaires des travailleurs du textile et de l'habillement sont à peu près similaires dans les différents pays d'Asie quand on les mesure par leur pouvoir d'achat. En outre, les entreprises mondiales qui s'approvisionnent en Asie paient à peu près les mêmes prix à leurs fournisseurs: environ 25 pour cent du prix de vente au détail. Ces similitudes ont permis d'élaborer une formule applicable à tous les pays d'Asie. Etant donné que les salaires des travailleurs du textile et de l'habillement ne représentent qu'une toute petite fraction du

prix de vente final pour les vêtements – de 1 à 2 pour cent environ –, on pourrait obtenir des augmentations substantielles de salaires sans accroître les prix de vente au détail. La proposition est de revendiquer un plancher salarial asiatique pour les travailleurs du textile et de l'habillement conjointement avec une fixation équitable des prix, ce qui rendrait possible le plancher salarial asiatique.

Le processus en faveur du plancher salarial en Asie s'est transformé en un cadre de négociation collective au niveau de l'industrie mondiale pour demander une augmentation des salaires des travailleurs de la production dans la filière mondiale du textile et de l'habillement. Le processus et la revendication du plancher salarial asiatique sont historiques à cet égard.

Le pouvoir d'obtenir satisfaction

Le processus de négociation du plancher salarial asiatique cible les marques pour garantir des salaires décents aux travailleurs de l'industrie. Le pouvoir financier des marques et des détaillants s'appuie sur la filière mondiale du textile. Pour les marques et les détaillants, partager une infime fraction de leurs profits peut sortir de façon spectaculaire des millions de travailleurs de la pauvreté, ainsi que leurs familles.

Les chercheurs ont constaté que les marques imposent à leurs fournisseurs de travailler en dessous de leurs coûts de production, ce qui a un impact négatif sur les salaires (Vaughan-Whitehead, 2011). «Dans les chaînes de valeur axées sur les acheteurs, les grands distributeurs, les commerciaux et les fabricants disposant d'une marque joue un rôle crucial dans la mise en place de réseaux de production décentralisés dans une série de pays exportateurs, généralement situés dans des pays en développement. Ce type d'industrialisation axée sur le commerce s'est généralisé dans les industries de produits de consommation à forte intensité de main-d'œuvre comme le textile, la chaussure, les jouets, l'artisanat et l'électronique de grande consommation» (Gereffi et Memedovic, 2003).

Les chercheurs ont également examiné si les affaires se développent ou se contractent lors des augmentations de salaires et ont constaté que le coût était minime. Ils ont établi que «la plupart des entreprises ne modifient pas du tout leurs opérations pour une si petite augmentation des coûts», et ils ont montré que l'effet était inférieur à 1 pour cent sur les recettes dues aux ventes. Il n'existe pas d'éléments tendant à prouver que l'augmentation des salaires aurait eu des effets négatifs sur l'emploi (Pollin *et al.*, 2008).

Dans l'industrie mondiale du textile et de l'habillement, les acheteurs mondiaux (ou les marques et les distributeurs) exercent une énorme influence sur l'organisation de la production. Ils fixent les prix et déterminent comment se fait la production. Ces pratiques ont un impact immédiat sur la capacité des fournisseurs à verser des salaires assurant des conditions d'existence

convenables. Il est donc essentiel pour les revendications relatives au plancher salarial asiatique que les marques et les distributeurs fassent un effort concerté pour résoudre la question des prix, car c'est un pas important vers la mise en œuvre de salaires assurant des conditions d'existence convenables dans l'industrie du textile et de l'habillement. La formule du plancher salarial est fondée sur la capacité à payer de l'industrie *mondiale*, alors que les définitions nationales des salaires s'appuient sur une analyse des salaires en vigueur dans le pays.

Le droit à un salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables

Le plancher salarial asiatique est la mise en œuvre pratique du concept initial de l'OIT du «salaire minimum vital». Même si le salaire minimum vital est un concept qualitatif important, il n'existe aucune définition concrète au niveau quantitatif. Le plancher salarial asiatique est une définition quantitative du salaire minimum vital pour les travailleurs de l'industrie mondiale du textile et de l'habillement. La campagne en faveur du plancher salarial asiatique cherche à définir et à imposer le droit à un salaire minimum vital pour les travailleurs de l'industrie du textile et de l'habillement et établit un précédent pour l'affirmation du droit à un salaire minimum vital.

Le plancher salarial asiatique comporte d'autres avantages sociaux. Il va contribuer à réduire le fossé entre les salaires des hommes et des femmes, en augmentant le salaire plancher. Les femmes représentent dans le monde la grande majorité des travailleurs de l'industrie du textile et de l'habillement. Les femmes sont plus nombreuses parmi les travailleurs à faible rémunération et leur mobilité pour accéder à un travail mieux rémunéré est également plus faible. Le plancher salarial asiatique réévalue le travail des femmes à un niveau digne, montrant ainsi aux travailleuses qu'elles ont de la valeur. En fait, certains pensent que l'industrie du textile et de l'habillement, une industrie manufacturière moderne, a des salaires si faibles parce que ce sont surtout des femmes qui y travaillent (à l'inverse, par exemple, de l'industrie automobile où les travailleurs sont plus souvent des hommes).

Les travailleurs font des heures supplémentaires éreintantes, perdent leur vie de famille, leur santé et leur humanité dans cette course pour gagner le salaire minimum vital. Une nouvelle génération d'enfants qui n'ont pas été élevés par leurs parents et n'ont pas reçu d'éducation finira par grossir le nombre d'enfants qui travaillent. Sortir les travailleurs de la pauvreté permet d'avoir des communautés pérennes où les nouvelles générations peuvent prétendre à un avenir meilleur.

Le plancher salarial asiatique réaffirme le principe selon lequel les syndicats sont les seuls en mesure de le faire appliquer. Son application exige l'existence d'un syndicat et ne se substitue pas à la syndicalisation. Comme

le plancher salarial asiatique est une stratégie de négociation collective, le droit à la «reconnaissance effective de la négociation collective» est essentiel, et il faut s'efforcer de mettre en place les cadres juridiques et institutionnels dans ce sens. Le BIT (2009) a montré explicitement le lien entre la négociation collective et la fixation des salaires dans son Rapport mondial sur les salaires 2008/09. Ce rapport observe que dans les pays où la négociation salariale couvre un plus grand nombre de travailleurs, les salaires sont plus liés à la croissance économique, et cela contribue à réduire les inégalités dues aux bas salaires. En réalité, la négociation collective n'est pas seulement un moyen pour les travailleurs d'accéder à différents objectifs en matière de protection sociale, il s'agit d'un processus leur permettant d'affirmer et de mettre en œuvre leurs droits, d'en étendre la portée et de renforcer la justice au sein de la société. Le plancher salarial asiatique, parce qu'il inclut une affirmation du droit à participer à l'égalité à la vie sociale et au projet de développement humain, peut être considéré comme un mécanisme essentiel pour garantir l'«amélioration continue des conditions de vie» inscrite dans la Déclaration universelle.

Le plancher salarial asiatique

La formule du plancher salarial asiatique a été établie en combinant un processus du haut vers la base et un autre de la base vers le haut. L'alliance en sa faveur a, d'une part, utilisé les données provenant des enquêtes sur les besoins en Inde, en Chine, au Bangladesh, au Sri Lanka et en Indonésie et a, d'autre part, comparé le pouvoir d'achat des travailleurs asiatiques avec les travailleurs les plus pauvres du monde développé – c'est-à-dire les travailleurs américains gagnant le salaire minimum. Nous avons constaté que le pouvoir d'achat des travailleurs de l'industrie textile en Asie représente 20 à 25 pour cent du pouvoir d'achat de ces travailleurs américains.

Le plancher salarial asiatique est fondé sur des normes largement acceptées, institutionnalisées dans les politiques, les législations et les pratiques existantes des pays asiatiques, et sur les chiffres des gouvernements asiatiques et de la recherche internationale.

Les composantes du plancher salarial asiatique

Le plancher salarial asiatique est composé de deux catégories: les produits alimentaires et ce qui ne relève pas de l'alimentation. On a fait des estimations pour ces deux catégories, sans différenciations internes subtiles, l'objectif étant d'aboutir à une formule régionale solide, qui peut ensuite être aménagée par les syndicats dans les différents pays, en fonction de leurs besoins et du contexte.

La composante relative aux produits alimentaires est exprimée en calories plutôt qu'en aliments pour avoir une base commune. Le chiffre relatif aux calories utilisé pour le plancher salarial asiatique se base sur les études sur l'apport calorique en Asie réalisées par les organismes gouvernementaux et intergouvernementaux pour définir le seuil de pauvreté, le salaire assurant des conditions d'existence convenables et le salaire minimum. Les deux principaux éléments pris en compte par le plancher salarial asiatique sont la nature du travail (sédentaire, modéré ou pénible) et les mesures caloriques existant dans les analyses actuelles. Le travail dans les usines de textile et d'habillement peut être décrit comme un travail exigeant un effort physique modéré à pénible.

Dans un rapport de juin 1999, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) indiquait que «l'apport calorique par personne nécessaire à la survie permettant d'établir le seuil de pauvreté alimentaire est variable selon les pays et à l'intérieur des pays, et va de 2 100 à 2 750 calories par personne et par jour»⁴. Les statistiques officielles chinoises ainsi qu'une étude effectuée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2000 montrent que l'apport calorique nécessaire pour le seuil national de pauvreté pour la Chine était de 2 400 calories par jour (il a maintenant été révisé à 2 100 calories par jour), alors que le chiffre utilisé par la FAO était de 1 920 calories par jour.

La conférence indienne du travail de 1957 considérait que 2 700 calories étaient la norme pour le salaire minimum d'un travailleur adulte (exécutant un travail physique modéré à pénible). Le gouvernement indonésien a fixé récemment à 3 000 calories le chiffre de l'apport calorique pour le salaire assurant des conditions d'existence convenables pour un travailleur en usine (exécutant un travail physique modéré à pénible). L'alliance pour le plancher salarial asiatique a décidé que celui-ci ne devait se traduire par un abaissement des normes dans aucun pays. Comme la norme est fixée à 3 000 calories en Indonésie, l'alliance a donc adopté cette norme (SPN *et al.*, 2009).

Les travailleurs de l'industrie du textile et de l'habillement en Indonésie, en Inde, au Bangladesh et ailleurs dépensent une grande partie de leurs revenus – souvent la moitié environ – pour acheter des denrées alimentaires. Un chiffre qui est par exemple souvent cité au niveau international est que les dépenses pour l'alimentation correspondent à 60 pour cent des dépenses au seuil de pauvreté (par exemple les statistiques sur la pauvreté en Chine, organisation de l'enquête rurale du Bureau national des statistiques en Chine, septembre 2004). Le ministère du Travail et de l'Emploi en Inde a diffusé des statistiques sur la classe ouvrière en juin 2008 montrant que la part de l'alimentation représentait 47,48 pour cent des revenus. En Thaïlande, la consommation alimentaire est censée représenter 60 pour cent de la consommation totale au seuil de pauvreté. L'étude de l'alliance pour le plancher salarial

4. Voir <http://www.unescap.org/stat/cos11/wgse11/wgse1106.asp>.

asiatique portant sur plusieurs pays, pour la classe ouvrière, montre qu'en moyenne 50 pour cent des revenus sont consacrés à l'alimentation. On considère donc que l'autre moitié du revenu est consacré aux autres dépenses, en laissant le soin aux syndicats d'établir en détail ce qui est compris dans cette partie non alimentaire en fonction du contexte local. Le ratio de 1 à 1 entre les dépenses alimentaires et les dépenses non alimentaires a donc été calculé en fonction du ratio existant pour la classe ouvrière de différents pays asiatiques producteurs de textile et d'habillement.

La famille

Les définitions du salaire assurant des conditions d'existence convenables comprennent normalement l'idée que les salaires devraient permettre de faire vivre plus de personnes que le seul travailleur. Ce n'est pas forcément le cas des règles relatives au salaire minimum (c'est le cas en Inde, mais pas en Indonésie). Les syndicats ont décidé de baser le plancher salarial asiatique sur une famille. L'alliance pour le plancher salarial asiatique a étudié la taille des familles dans les principaux pays asiatiques et est plus ou moins arrivée à une moyenne. Le rapport entre la personne qui travaille et les personnes qui en dépendent a été calculé en fonction de la taille des familles dans différents pays. Le ministère du Travail de l'Inde a par exemple calculé la taille moyenne de la famille ouvrière, qui s'est avérée être de 4,46 en 2008, et le ministère du Commerce de la Chine a calculé que la taille moyenne de la famille en Chine était de 3,38 en 2003.

Afin de prendre en compte les dépenses pour la garde des enfants, l'alliance pour le plancher salarial asiatique en a fait une famille avec un seul revenu. Elle a défini que la formule devait se baser sur trois unités de consommation adulte. Comme les enfants consomment moins que les adultes, un enfant est compté comme une demi-unité de consommation. Ces trois unités de consommation peuvent représenter plusieurs cas de figure: une famille de deux adultes avec deux enfants, ou un adulte avec quatre enfants, ou trois adultes.

Prestations sociales

Le plancher salarial asiatique correspond au salaire de base avant les prestations sociales comme l'assurance maladie, la pension, etc. Dans l'industrie du textile et de l'habillement, les employeurs n'ont pas l'habitude d'accorder d'autres avantages aux travailleurs; ces derniers n'ont donc pas été pris en compte dans le calcul du plancher salarial. Par conséquent, si un employeur fournit un dortoir pour se loger ou le repas à la cantine, le chiffre du plancher salarial n'est pas abaissé pour autant. Il en a été décidé ainsi non seulement parce que les avantages sociaux ne sont pas habituels, mais aussi parce que les travailleurs

devraient avoir la possibilité de couvrir ces besoins essentiels avec leur salaire. Le plancher salarial asiatique représente un salaire minimum vital permettant au travailleur et aux personnes qui dépendent de lui de vivre et donc son montant est un minimum qui devrait subvenir aux dépenses essentielles afin que le travailleur ne soit pas à la merci de l'employeur pour ses besoins essentiels.

Durée du travail

Le plancher salarial définit la durée hebdomadaire de travail maximale à quarante-huit heures sans les heures supplémentaires. Le fait qu'il soit indépendant des avantages sociaux envoie un message clair indiquant que les travailleurs ont besoin de gagner un salaire minimum vital sans pour autant sacrifier des conditions de travail humaines.

Devise dans laquelle est exprimé le plancher salarial asiatique

La devise dans laquelle est exprimé le plancher salarial asiatique est la devise imaginaire de la Banque mondiale, la parité de pouvoir d'achat (PPA). Les raisons du choix de cette devise, plutôt que les monnaies nationales, sont que les taux de change ne sont ni bons, ni appropriés pour des raisons de comparaison et de conversion en un salaire réel. Les taux de change sont déterminés par l'offre et la demande pour chacune des monnaies au niveau mondial, en d'autres termes, par le marché des changes. Les taux de change sont très volatiles, fluctuent au jour le jour et ne reflètent pas la situation nationale. La PPA, quant à elle, est fondée sur la consommation de biens et de services des habitants du pays; elle exprime le niveau de vie et représente donc un outil plus approprié pour évaluer les salaires. Elle permet de comparer le niveau de vie entre les pays en appréciant le coût d'un panier de produits et de services identiques en fonction des devises de deux pays.

Le système de la PPA a pourtant ses revers. D'abord, c'est la définition du panier de produits et de services fondée sur les habitudes de consommation des pays développés (les pays acheteurs) qui tend à dominer. La PPA reflète aussi les habitudes globales de consommation dans un pays et n'est pas adaptée à la population ouvrière. En bref, le panier de produits défini par la PPA est plutôt influencé par les habitudes de la classe moyenne et celles des pays développés. La deuxième faiblesse est que le panier utilisé pour le calcul de la PPA n'est pas le même que celui du plancher salarial asiatique, qui est un panier variable divisé en produits alimentaires et non alimentaires (en tant que facteur des dépenses alimentaires) et basé sur les moyennes réelles des dépenses de la classe ouvrière pour ces produits. La troisième faiblesse de la définition de la PPA est que son calcul n'est pas réévalué très souvent et ne

représente pas la situation réelle. Pourtant, en dépit de ses désavantages, la PPA est la seule mesure pertinente et stable qui reflète la consommation. Si l'on parvient à corriger les défauts et les distorsions expliqués ci-dessus, cela ne fera que monter la valeur du plancher salarial. La formule actuelle de ce plancher n'est qu'une estimation conservatrice d'un salaire minimum vital.

La formule du plancher salarial asiatique

Le plancher salarial asiatique, fondé sur le coût de l'alimentation pour une famille dans laquelle un adulte consomme 3 000 calories par jour, a été calculé dans les devises locales pour plusieurs pays d'Asie. Ce plancher salarial en monnaie locale a été converti en PPA dollars et il en est résulté un spectre de valeurs comparables. Les syndicats de l'alliance pour le plancher salarial asiatique ont alors discuté de ce spectre de valeurs et ont abouti à un consensus sur une valeur du plancher salarial en PPA dollars pour la région. Ce plancher a été établi à 475 PPA dollars au 1^{er} janvier 2009, sur la base des données de 2008. Le rapport «Stitching a decent wage across borders» (Gagner un salaire décent en cousant quel que soit le pays) explique comment le plancher salarial a été défini et calculé en tant que référence pour un salaire minimum vital dans plusieurs pays d'Asie (Asia Floor Wage, 2009). Il est évident que ce chiffre de référence doit être régulièrement ajusté pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie (l'inflation). Le plancher salarial asiatique a été révisé en 2011 et est passé à 540 PPA dollars.

Pays	Plancher salarial en PPA dollars 2009	Plancher salarial en monnaie locale 2009	Plancher salarial en PPA dollars 2011	Plancher salarial en monnaie locale 2011
Cambodge	475	607 525 riels	540	690 390 riels
Inde	475	6 968 roupies indiennes	540	7 938 roupies indiennes
Indonésie	475	1 868 650 rupiahs	540	2 124 468 rupiahs
Sri Lanka	475	16 706 roupies sri lankaises	540	19 008 roupies sri lankaises
Chine	475	1 639 yuans	540	1 836 yuans

Mise en œuvre

Les organisations professionnelles de l'alliance pour le plancher salarial asiatique estiment que ce dernier doit être mis en œuvre par les marques car ce sont elles qui ont le pouvoir économique et politique dans la filière mondiale. Ce sont les employeurs primaires dans la chaîne de sous-traitants. En fait, des indices montrent qu'il s'est produit un changement structurel sur le marché mondial du textile et de l'habillement, avec l'émergence de réseaux d'entreprises qui ont remplacé les marchés transfrontaliers pour les produits

selon le principe normal de la concurrence par des marchés internes au sein des entreprises en réseau avec des contrats de fourniture à long terme. Il s'agit donc d'un marché de contrats et non plus de produits. Les marques sont responsables de la création de revenus en partageant les profits puisque ce sont elles qui tirent un énorme bénéfice des arbitrages sur les salaires et de leur position d'employeurs primaires dans la chaîne de sous-traitants. Les marques pourraient par exemple payer des prix équitables aux fabricants asiatiques et collaborer avec les syndicats pour garantir aux travailleurs du textile asiatiques le plancher salarial. Le coût de production FOB (fret à bord) et les profits générés par les acheteurs sont inclus dans la formule du plancher salarial asiatique. Il est possible d'élaborer un mécanisme de prix généralisé tenant compte du coût unitaire du travail par vêtement à la fois en termes de coûts FOB et de coûts au détail. Le plancher salarial établit le seuil inférieur du coût du travail si bien que les coûts FOB peuvent être ajustés en fonction d'autres facteurs et les prix peuvent alors faire l'objet d'un accord.

La condition essentielle pour la mise en œuvre du plancher salarial asiatique est que la liberté syndicale soit respectée et que les travailleurs soient syndiqués, puisque l'application ne peut se faire avec efficacité que si les syndicats et les représentants des travailleurs sont impliqués dans le processus. La protection du droit syndical est cruciale pour le succès de la campagne en faveur du plancher salarial asiatique qui n'est possible qu'en présence des luttes dynamiques des travailleurs. En fait, il fait converger les luttes nationales vers un cadre asiatique, ce qui complète et renforce le pouvoir de négociation au niveau national.

Impact

Depuis que le plancher salarial asiatique a été rendu public il y a un peu plus de deux ans, le 7 octobre 2009, l'industrie, le mouvement des travailleurs du textile et de l'habillement et les universitaires l'ont reconnu comme étant une référence crédible pour un salaire assurant des conditions d'existence convenables. Il est devenu une référence pour les discussions des experts, comme Richard Anker (2011) et Daniel Vaughan-Whitehead (2011), sur le salaire assurant des conditions d'existence convenables. Il a été adopté comme modèle pour le salaire assurant des conditions d'existence convenables par le forum multipartite Fair Wear Foundation et est devenu une référence pour les associations au niveau des marques comme l'association Fair Labor. Le plancher salarial asiatique a été adopté par quelques marques pour comparer les analyses de salaires; sa crédibilité et sa faisabilité continuent de représenter un moyen de pression. Le Workers Rights Consortium l'a utilisé de différentes façons dans ses analyses et ses classements.

Le plancher salarial est devenu un facteur dans les luttes nationales sur les salaires et sert à mesurer le fossé entre le salaire assurant des conditions

d'existence convenables et le salaire minimum national, comme on a pu le voir dans les récents débats sur les salaires et les luttes dans l'industrie du textile et de l'habillement au Bangladesh et en Inde. Le processus du plancher salarial asiatique a ouvert la possibilité d'une négociation collective pour obtenir des salaires plus élevés, et non pas limités au salaire minimum, dans l'ensemble de la filière mondiale. On a pu le constater lors des luttes récentes pour les salaires au Cambodge. En Chine et au Viet Nam, il a été revendiqué lors de luttes récentes qui ont abouti à une hausse des salaires et démontré que c'était faisable. Le processus du plancher salarial asiatique a créé des forums de discussion entre pays producteurs, et ce dialogue peut être renforcé pour des négociations collectives au niveau de la région.

Il reste cependant beaucoup à faire, car les travailleurs du textile et de l'habillement continuent de travailler et de vivre dans la pauvreté, et les marques d'amasser des fortunes.

Aller de l'avant

Un rapport du Global Union Research Network (GURN) sur le travail précaire confirme ce que les syndicats et les travailleurs vivent au jour le jour dans l'industrie de la production de textile et de prêt-à-porter. Le rapport définit le «travail précaire» comme étant «le travail qui se caractérise par des contrats d'emploi atypiques, limités ou sans avantages sociaux ni droits statutaires, une grande insécurité de l'emploi, une durée réduite dans le poste, des bas salaires et des niveaux élevés de risque de blessures ou de maladies professionnelles. Du point de vue des travailleurs, le travail précaire est associé à l'incertitude, à l'imprévisibilité de l'emploi et à un travail dangereux». Le rapport souligne que «le travail précaire est un des principaux facteurs de la différence de salaires entre les hommes et les femmes au niveau mondial» (Evans et Gibb, 2009).

Le rapport pose la question épineuse suivante: «le travail précaire déplace les risques sociaux des employeurs et des gouvernements vers les travailleurs individuels et leurs familles – ceux qui sont le moins à même de les supporter: si les coûts sont trop élevés pour être supportés par les employeurs et par les Etats, qu'est-ce qui permet de croire que des travailleurs vulnérables sont plus en mesure de supporter ces coûts? Ces risques ne concernent pas seulement les travailleurs vulnérables, mais aussi leurs familles et les sociétés dans leur ensemble».

Les syndicats de l'alliance pour le plancher salarial asiatique considèrent que ce sont les marques qui sont responsables en fin de compte du paiement du plancher salarial aux travailleurs du textile et de l'habillement en Asie; et les syndicats souhaitent travailler avec les marques pour garantir le plancher salarial et en contrôler l'application.

A ce jour, le plancher salarial asiatique a gagné suffisamment de crédibilité et de légitimité dans le monde. Il est devenu dans le langage courant le

synonyme de salaire minimum vital depuis son lancement public le 7 octobre 2009, lors de la Journée internationale du travail décent. Il a mis la question des salaires au centre des discussions et a fait de la négociation salariale une source d'unité et de solidarité transfrontalière.

Le D^r Chang Kai en Chine a dit ceci: «la conception du plancher salarial asiatique doit être largement reconnue et diffusée»⁵. Le D^r Upendra Baxi, éminent spécialiste des droits de l'homme, a déclaré: «Je salue la campagne en faveur du plancher salarial asiatique [...]. Voyez ce que vous avez réussi à faire. Vous avez réussi à formuler une idée comparative de la justice économique et des droits des travailleurs en tant que droits de l'homme. Que vous faut-il de plus pour démarrer?»⁶.

Références

- Anker, R. 2011. «Estimating a living wage: A methodological review», document de travail, BIT, Genève.
- Asia Floor Wage. 2009. *Stitching a decent wage across borders*, octobre. Disponible à l'adresse <http://www.asiafloorwage.org>.
- Barrientos, S. 2007. «Global production systems and decent work», document de travail n° 77, Policy Integration Department, BIT, Genève.
- BIT. 2009. Rapport mondial sur les salaires 2008/09. *Salaire minimum et négociation collective: vers une politique salariale cohérente*, Genève.
- . 2010. Rapport mondial sur les salaires 2010/11. *Politiques salariales en temps de crise*, Genève.
- . 2011a. *World of work report 2011: Making markets work for jobs*, Institut international d'études sociales, Genève.
- . 2011b. *Tendances mondiales de l'emploi 2011: le défi d'une reprise de l'emploi*, Genève.
- Evans, J.; Gibb, E. 2009. «Moving from precarious employment to decent Work», Discussion paper No. 13, Global Union Research Network. Disponible à l'adresse <http://www.gurn.info/en/discussion-papers/no13-dec09-moving-from-precarious-employment-to-decent-work>.
- Gereffi, G.; Memedovic, O. 2003. «The global apparel value chain: What prospects for upgrading by developing countries», ONUDI, Strategic Research and Economics Branch, Vienne.
- Heintz, J. 2002. «Low-wage manufacturing exports, job creation, and global income inequalities», Working Paper Series, Political Economy Research Institute, Amherst, MA.
- Ohmae, K. 1995. *The end of nation state: The rise of regional economics*, Harper Collins, New York.
- Patnaik, U. 2007. *The republic of hunger and other essays*, Three Essays Collective, New Delhi.

5. Allocution lors du lancement international du plancher salarial asiatique, 7 octobre 2009.

6. *Ibid.*

- Pollin, R. *et al.*, 2008. *A measure of fairness: The economics of living wages and minimum wages in the United States*, Cornell University Press, Ithaca et Londres.
- Ramaswamy, K. V. 2003. «Globalization and industrial labor markets in South Asia: Some aspects of adjustment in a less integrated region», East-West Center Working Papers, No. 54, avril, Honolulu. Disponible en www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/ECONwp054.pdf.
- SPN – GARTEKS SBSI SBSI, AKATIGA, FES – TWARO. 2009. *Living wage in textile and garment industries in Indonesia*, août. Disponible à l'adresse http://www.fes.or.id/fes/download/Survey_Result_Indonesia.pdf.
- The Jus Semper Global Alliance. 2010. *Living wages north and south*, Sustainable Human Development, A TLWNSI Living Wage Assessment, août.
- Vaughan-Whitehead, D. 2011. *Fair wages: Strengthening corporate social responsibility*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, et Northampton, MA.

L'efficacité des salaires minima dans les pays en développement: le cas de l'Inde

Uma Rani

Bureau international du Travail

Patrick Belser

Bureau international du Travail

Les auteurs aimeraient remercier Raymond Torres et Mito Tsukamoto pour leurs commentaires sur une version antérieure de cet article. Les opinions exprimées dans ce document appartiennent à ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'avis de l'Organisation internationale du Travail.

Après avoir été relativement négligés pendant des années, les salaires minima sont de nouveau considérés comme un outil utile et pertinent pouvant apporter une contribution majeure à la justice sociale en améliorant les vies des femmes et des hommes faiblement rémunérés dans le monde. Un certain nombre de pays ont constaté des évolutions positives, ce qui a contribué à ce changement de perception. Au Royaume-Uni, par exemple, une enquête auprès d'experts politiques¹ a désigné le salaire minimum national introduit en 1999 comme la politique gouvernementale la plus réussie de ces trente dernières années. Dans les pays émergents également, les salaires minima font un retour en force. Au Brésil, on attribue généralement la réduction récente de la pauvreté et des inégalités à la réactivation du salaire minimum national depuis 1995 – avec le programme Bolsa Família de transferts en espèces (Berg et Tobin, 2011). En Afrique du Sud, les planchers salariaux ont été introduits en 2002 pour lutter contre la discrimination raciale qui prévalait sous le régime de l'apartheid, et pour soutenir les salaires des millions de travailleurs agricoles, de travailleurs domestiques, de travailleurs de l'hôtellerie et de la restauration mal payés et ceux d'autres secteurs où les syndicats sont faibles. En Chine, une nouvelle réglementation a été mise en place en 2004 devant les préoccupations de plus en plus vives à propos du creusement des inégalités de salaires. Enfin, en Egypte et dans d'autres pays revigorés par le «Printemps arabe», les gouvernements ont été obligés de satisfaire les revendications relatives aux salaires minima des jeunes révolutionnaires et des syndicalistes.

Cependant, deux questions se posent fréquemment dans les pays en développement. Tout d'abord, dans quelle mesure peut-on faire appliquer des salaires minima dans un contexte caractérisé par un grand nombre de travailleurs informels ou occasionnels dont l'activité est hors d'atteinte des services d'inspection du travail en sous-effectifs? Deuxièmement, lors de la mise en œuvre des salaires minima, est-ce que ce sont les catégories les plus pauvres et les plus vulnérables de la société qui vont en profiter ou est-ce que cela ne fait que renforcer la segmentation et les inégalités entre un petit nombre de salariés privilégiés et tous les autres?

Ce document pose ces questions dans le contexte de l'Inde, un pays en développement qui a une tradition de salaires minima particulièrement forte. L'Inde a été l'un des premiers pays en développement à introduire une politique de salaire minimum. D'après J. John (1997), l'adoption de la loi sur les salaires minima en 1948 a été la résultante d'un faisceau de facteurs internes et externes. On trouvait parmi les facteurs internes l'augmentation du nombre d'usines et de salariés durant la première moitié du XX^e siècle, ainsi que la multiplication des conflits sociaux et des grèves de travailleurs qui se rebellaient contre les «salaires de famine». Parmi les facteurs externes

1. Voir http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/PSA_survey_results.pdf et <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11896971?print=true>.

figurait l'adoption en 1928 par l'Organisation internationale du Travail (OIT) de la convention n° 26 sur les méthodes de fixation des salaires minima pour les métiers pour lesquels il n'y avait pas de négociation collective efficace ou lorsque les salaires étaient particulièrement faibles. La loi de 1948 sur le salaire minimum est encore considérée aujourd'hui comme l'un des piliers du droit du travail en Inde.

La première section de ce document décrit brièvement le système complexe des salaires minima de l'Inde. La deuxième porte sur l'efficacité des salaires minima en Inde. En utilisant l'enquête de 2009-10 sur l'emploi et le chômage, nous estimons la proportion de salariés et de travailleurs occasionnels parmi les travailleurs indiens. Nous examinons ensuite dans quelle mesure le salaire minimum est versé aux salariés dans l'ensemble de l'Inde et aussi certaines listes spécifiques d'emplois. La troisième section porte sur la question des bénéficiaires des divers salaires minima en Inde. Enfin, la quatrième section examine le rôle du Plan national de garantie de l'emploi en milieu rural (National Rural Employment Guarantee Scheme – NREGS) pour l'application des salaires minima.

Les salaires minima en Inde

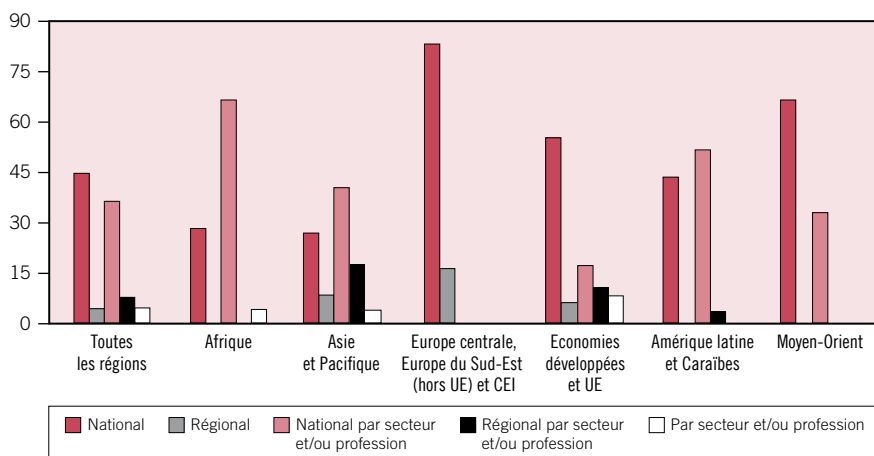
L'Inde est l'un des premiers pays en développement à avoir adopté des salaires minima, mais son système reste à ce jour l'un des plus complexes du monde. La législation de 1948 prévoit que le «gouvernement approprié» doit fixer le niveau des salaires minima payables aux employés dans un certain nombre de secteurs figurant sur des listes (les «emplois listés»). Dans la pratique, cela signifie que le gouvernement central fixe les salaires minima pour toutes les entreprises relevant de l'administration des chemins de fer ou en lien avec les mines, les champs pétrolifères, les grands ports ou toute entreprise établie par le gouvernement central, et tous les autres taux sont généralement fixés par les gouvernements des Etats, qui ont nommé des conseils consultatifs tripartites comprenant des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

La proportion de travailleurs couverts par le salaire minimum dépend du nombre d'«emplois listés» et se décide au niveau des Etats. La loi initiale sur le salaire minimum de 1948 obligeait les Etats à protéger les travailleurs de 13 emplois listés qui étaient identifiés comme étant des secteurs non couverts par la négociation collective, et donc plus vulnérables à des salaires trop bas et à une exploitation excessive (Bureau du travail, 2005). Mais la loi donnait aussi aux gouvernements des Etats le pouvoir d'étendre cette liste, si bien qu'aujourd'hui plus de 300 secteurs sont couverts dans un ou plusieurs Etats de l'Inde. Certains Etats, comme le Tamil Nadu et l'Orissa, ont massivement élargi la couverture, alors que d'autres, comme le Mizoram et le Manipur, n'ont guère apporté de changement à la liste (voir Bureau du travail, 2005).

Ce système se traduit par une multitude de taux de salaires minima en Inde, qui varient d'un Etat à l'autre et d'un métier à l'autre au sein d'un même Etat. D'après les chiffres de 2009 publiés sur le site du Bureau du travail de l'Inde², le gouvernement central fixe 48 taux de salaire minimum pour différentes catégories d'emplois, alors que les gouvernements des Etats déterminent les salaires minima pour 1 123 catégories d'emplois parmi les secteurs figurant sur la liste de la loi. En d'autres termes, d'après ce calcul, il existe 1 171 taux différents pour les salaires minima en Inde. Dans une certaine mesure, cela reflète l'immensité du pays. Et l'Inde n'est pas une exception quand elle fixe des salaires minima en fonction des secteurs et/ou des professions, au lieu d'avoir un seul taux national pour le salaire minimum. La figure 1, tirée de la base de données de l'OIT sur les législations sur les conditions de travail, montre que la moitié des pays environ utilise un système à taux multiples en fonction du secteur et/ou des métiers. Le salaire minimum national prédomine dans les pays développés, alors que les taux multiples dominent en Afrique, en Asie et dans une moindre mesure en Amérique latine et aux Caraïbes.

La différence entre les taux multiples et les taux uniques peut être partiellement imputable à l'évolution historique, car la tendance dans les pays a été de passer de systèmes multiples à des systèmes nationaux, ce qui augmente la couverture et la simplicité des salaires minima. Le Royaume-Uni, par exemple, a aboli son système de conseils professionnels par industrie (*trade boards*) dans les années 1980, pour les remplacer plus tard en 1999 par un salaire minimum national unique. Cette tendance apparaît également dans l'évolution des normes de l'OIT. La convention n° 26 adoptée en 1928

Figure 1. Une typologie des systèmes de salaires minima (en pourcentage)



Source: BIT: base de données sur les législations sur les conditions de travail 2010 (basée sur 108 pays).

2. Voir <http://labourbureau.nic.in/wagetable.htm>.

encourageait l'adoption d'un système de salaires minima en fonction des catégories de travailleurs qui avaient un faible pouvoir de négociation sur le marché du travail, alors que la convention n° 131 de 1970, plus récente, favorise une approche plus globale couvrant le plus grand nombre de travailleurs possible.

Ces deux systèmes ont leurs avantages, mais l'expérience internationale a montré que des systèmes relativement simples sont plus efficaces³ et que les institutions en matière de salaire minimum les moins efficaces sont souvent celles qui sont trop complexes. L'absence de coordination centrale peut aboutir à des résultats chaotiques, avec un manque global de cohérence pour les différents taux, qui semblent fixés de façon arbitraire. En outre, il peut s'avérer difficile de communiquer les multiples taux et de les faire respecter, notamment lorsque les employeurs et les salariés ne savent pas très bien quel taux leur est applicable, ou s'il y a un taux qui leur est applicable. Une étude a donc conclu qu'il «vaut mieux concevoir un système simple qui soit bien compris par tous, plutôt que d'essayer de prendre en compte la totalité des besoins hétérogènes de la main-d'œuvre» (Cunningham, 2007, p. 4). Cette opinion a été également résumée par Ghose pour le cas de l'Inde, lorsqu'il déclare que «la pléthore de salaires minima légaux, tous fixés de façon arbitraire, en fonction des métiers dans les Etats et pour le même métier d'un Etat à l'autre» est tout simplement «indéfendable» (Ghose, 1997, p. 697).

En Inde, le gouvernement a adopté un certain nombre de mesures ces dernières années pour améliorer la cohérence globale du système en renforçant les fonctions du Conseil consultatif central (Central Advisory Board) et sa capacité à coordonner le travail de tous les conseils consultatifs des Etats, et en demandant aux Etats de déterminer les taux des salaires minima par le biais de consultations au sein des cinq grands comités régionaux (pour les régions de l'Est, du Nord-Est, du Sud, du Nord et de l'Ouest). En outre, les responsables politiques discutent depuis des années de la simplification éventuelle du système et de l'extension de la couverture des salaires minima à la totalité de la main-d'œuvre. Une étape a été franchie en 2003 lorsque le Conseil consultatif central a constitué un groupe de travail qui a abouti à l'introduction d'un plancher salarial national indicatif non contraignant, initialement fixé à 66 roupies⁴ (gouvernement de l'Inde, 2007), avant d'être relevé à 80 roupies par jour en décembre 2008, 100 roupies par jour en décembre 2009 et 115 roupies par jour en avril 2011 (ce qui correspond à peu près à 1,5 dollar des Etats-Unis, 2 dollars des Etats-Unis et 2,3 dollars des Etats-Unis par jour respectivement).

3. Voir par exemple le Rapport mondial sur les salaires 2008/09 du BIT (2008a), p. 50.

4. Pour arriver à ce plancher salarial national, le groupe de travail a pris en compte les principes inscrits dans la Conférence internationale du travail de 1957 et le jugement de la Cour suprême de 1992. Le groupe a ensuite utilisé la 50^e enquête sur les dépenses de consommation du Bureau national des statistiques pour calculer le salaire minimum.

L'efficacité des salaires minima en Inde

Par définition, les salaires minima ne s'appliquent qu'aux salariés et il est bon de rappeler que dans les pays en développement les salariés représentent souvent une minorité des travailleurs par rapport aux travailleurs indépendants. En réalité, la part des salariés (ou des «employés rémunérés») sur l'emploi total varie beaucoup selon les régions et a une corrélation positive avec le développement économique. D'après les données des indicateurs clés du marché du travail (ICMT) du BIT, les salariés représentent 86 pour cent de la totalité des travailleurs dans les économies développées, mais cette part descend à 48 pour cent du niveau total à l'échelle mondiale et à 25 pour cent ou moins en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Quelle est la proportion de salariés en Inde? Le tableau 1 montre les données provenant de l'enquête sur l'emploi et le chômage la plus récente, qui couvre tous les grands Etats de l'Inde. Nous voyons qu'en 2009-10 il y avait environ 400 millions de personnes employées en Inde⁵; 51 pour cent d'entre eux étaient des travailleurs indépendants. Ce qui donne un total d'environ 196 millions de salariés (surtout des hommes), dont les deux tiers environ sont des travailleurs occasionnels – la plupart d'entre eux travaillent dans l'économie rurale informelle et, pour ceux-là, il est particulièrement difficile de faire respecter les salaires minima. Les travailleurs salariés urbains, qui sont la population pour laquelle les salaires minima sont censés être le plus facilement applicables, ne représentent pas plus de 10 pour cent du total des emplois en Inde.

En raison de la complexité du système de salaires minima, il n'est pas possible d'estimer dans ce document la proportion des salariés qui sont juridiquement couverts par les «listes d'emplois» de la loi sur les salaires minima. Il est possible, en revanche, d'obtenir une estimation de la proportion de salariés qui sont payés moins que le plancher salarial national indicatif, ou moins que le salaire minimum au niveau de l'Etat. Ces estimations relatives à l'efficacité des salaires minima sont généralement plus courantes dans les pays développés que dans les pays en développement. Aux Etats-Unis, par exemple, une analyse des statistiques a montré que 2,6 pour cent des travailleurs payés à l'heure recevaient moins que le taux horaire minimum en 2008 (Bureau des statistiques du travail, 2009). De même, au Royaume-Uni, on a constaté qu'environ 1,3 pour cent de l'ensemble des salariés – dont une majorité de femmes – étaient payés en dessous du salaire minimum national (Metcalf, 2008). En revanche, dans les pays en développement, la proportion de travailleurs dont la rémunération est inférieure au salaire minimum peut aller

5. Il y a eu un déclin de l'emploi durant la dernière période. D'après le gouvernement de l'Inde (2011), la tendance au déclin de la participation de la main-d'œuvre semble due à la réduction de l'emploi accessoire, à l'augmentation du niveau de revenu dans les zones rurales en raison de l'augmentation des salaires réels et à une plus grande participation à l'éducation. Ce déclin est observé en grande partie chez les femmes travailleuses indépendantes à la fois dans les zones rurales et dans les zones urbaines.

Tableau 1. L'emploi en fonction du statut de l'activité, pour l'ensemble de l'Inde, 2009-10 (en pourcentage)

		Hommes	Femmes	Total
Zones rurales	Travailleurs indépendants	53,5	55,7	54,2
	Salariés	8,5	4,4	7,3
	Occasionnels	38,0	39,9	38,6
	Nombre total	208426 100	94059 100	302485 200
Zones urbaines	Travailleurs indépendants	41,1	41,1	41,1
	Salariés	41,9	39,3	41,4
	Occasionnels	17,0	19,6	17,5
	Nombre total	79257 800	18281 200	97538 900
Total	Travailleurs indépendants	50,0	53,3	51,0
	Salariés	17,7	10,1	15,6
	Occasionnels	32,2	36,6	33,5
	Nombre total	287683 900	112340 300	400024 100

Source: calculé à partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage, 2009-10.

jusqu'à 45 pour cent en Amérique latine (Cunningham, 2007) ou être encore plus élevée pour certaines catégories de travailleurs en Asie, comme les travailleurs migrants en Chine par exemple (BIT, 2010, pp. 78-79).

Quelle est la part des salariés dont la rémunération est inférieure au salaire minimum en Inde, en utilisant soit le plancher salarial national soit les salaires minima des Etats? Notre calcul le plus récent figure dans le tableau 2. Nous estimons que, pour l'ensemble de l'Inde, environ 15,4 pour cent des travailleurs salariés et 40,9 pour cent des travailleurs occasionnels gagnent moins que le salaire minimum national indicatif de 80 roupies par jour, et que ces chiffres s'élèvent à 22,2 et à 48,6 pour cent respectivement, si l'on utilise les salaires minima des Etats pour faire l'estimation. Il n'est pas surprenant de constater que pour les femmes salariées et celles qui habitent en milieu rural la probabilité d'avoir une rémunération inférieure aux salaires minima est plus grande. Dans l'ensemble, ces chiffres indiquent que, en 2009-10, 61,6 millions de salariés – soit l'équivalent de 33 pour cent de l'ensemble des salariés – avaient une rémunération inférieure au plancher salarial national. Ces chiffres sont légèrement inférieurs à ceux de 2004-05, période pour laquelle 73 millions de travailleurs (42 pour cent de l'ensemble des salariés) percevaient un salaire inférieur au plancher salarial national (Belser et Rani, 2011). Une plus forte proportion de travailleurs agricoles occasionnels recevait une rémunération égale aux salaires minima en 2009-10 par rapport à 2004-05, mais ce n'était pas le cas des femmes. Même si le paiement du salaire minimum s'améliore légèrement, le déficit semble encore très élevé. Il ne nous est pas possible à ce stade de déterminer dans quelle mesure ces chiffres élevés sont imputables à la faiblesse de la couverture des «listes d'emplois» ou à leur non-respect généralisé, mais ils indiquent cependant clairement que la mise en œuvre effective du plancher salarial se heurte à des difficultés dans l'ensemble de l'économie indienne.

Tableau 2. La proportion de travailleurs gagnant moins que le salaire minimum (80 roupies), pour l'ensemble de l'Inde (en pourcentage)

		Hommes	Femmes	Total
Plancher salarial national				
Salariés	Zones rurales	17,0	49,7	23,0
	Zones urbaines	8,1	26,4	11,3
	Total	11,2	34,9	15,4
Travailleurs occasionnels	Zones rurales	35,0	62,4	42,9
	Zones urbaines	19,9	59,1	27,4
	Total	32,7	62,1	40,9
Salaires minima des Etats				
Salariés	Zones rurales	24,6	58,3	30,8
	Zones urbaines	14,0	33,9	17,5
	Total	17,7	42,8	22,2
Travailleurs occasionnels	Zones rurales	42,7	69,4	50,5
	Zones urbaines	28,5	66,3	35,7
	Total	40,6	69,2	48,6

Source: calculé à partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage, 2009-10.

Les tableaux suivants montrent dans quelle mesure le salaire minimum légal au niveau de l'Etat est versé à certaines catégories de travailleurs. Le tableau 3 présente la situation des travailleurs domestiques qui – à l'époque de l'enquête sur l'emploi et le chômage de 2009-10 – n'étaient couverts que dans deux Etats de l'Inde. Et lorsqu'ils étaient couverts, seule une petite proportion d'entre eux recevait les salaires minima, alors que la plupart étaient généralement sous-payés. Dans l'Etat de l'Andhra Pradesh par exemple, la rémunération de plus de 90 pour cent des travailleuses domestiques, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines, était inférieure au salaire minimum. Dans l'Etat de Karnataka, la situation était un peu meilleure, 85,2 pour cent des travailleuses domestiques dans les zones rurales et 64,4 pour cent d'entre elles dans les zones urbaines étant sous-payées. Il est à espérer que le soutien du gouvernement indien⁶ et des partenaires sociaux en faveur de l'adoption de la nouvelle convention n° 189 de l'OIT sur le travail décent pour les travailleuses et les travailleurs domestiques permettra d'améliorer la situation de cette catégorie de travailleurs particulièrement vulnérable. Le tableau 4 porte sur les autres catégories de travailleurs peu qualifiés explicitement couverts par les listes d'emplois des Etats objets de l'analyse. On peut y observer que les infractions semblent particulièrement nombreuses dans les Etats de l'Andhra Pradesh, du Karnataka, du Gujarat et du Maharashtra. Les femmes sont particulièrement touchées. Donc, même pour certaines «listes d'emplois» qui

6. Le gouvernement de l'Inde vient récemment de mettre en place un groupe de travail sur «Une politique nationale en faveur des travailleurs domestiques» pour discuter de cette question. Pour plus d'informations, voir <http://labour.nic.in/dglw/FinalReportTaskForceDomesticWorkers.pdf>.

Tableau 3. Les travailleurs domestiques qui ne perçoivent pas les salaires minima, 2009-10 (en pourcentage)

	Zones rurales		Zones urbaines	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Andhra Pradesh	100,0	96,9	23,3	90,2
Karnataka	0,0	85,2	1,9	64,4

Source: calculé à partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage, 2009-10.

Tableau 4. La proportion de travailleurs relevant des listes d'emplois qui ne perçoivent pas les salaires minima, 2009-10 (en pourcentage)

Etats	Travailleurs du bâtiment				Travailleurs agricoles				Hôpitaux, maisons de retraite et cliniques privées			
	Ruraux		Urbains		Ruraux		Urbains		Ruraux		Urbains	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Himachal Pradesh	7,8	4,0	25,6	35,7	0,8	0,6	0,0	0,0				
Chandigarh	0,0	0,0	48,0	66,6	20,8		26,1				20,2	6,0
Uttaranchal	28,9	53,6	14,7	100,0	5,0	1,9	55,9	58,2	0,0		0,0	0,0
Haryana	23,7	28,0	18,9	51,9	11,6	19,3	3,8	88,3	14,7	1,9	18,6	46,6
Delhi	14,5	0,0	22,7		6,0	12,1	0,0	22,3	0,0		1,9	0,0
Rajasthan	25,0	69,1	12,0	23,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	6,0
Arunachal Pradesh	4,5	0,0	3,1	8,5	0,2	0,0	0,0	0,0				
Manipur	22,0	49,1	2,2	45,6	1,3	1,2	1,8	0,6				
Mizoram	4,1	0,0	5,6	13,5	1,7	10,9	0,0	3,3				
Meghalaya	2,6	49,8	0,0	0,0	17,1	29,5	33,3					
Orissa	28,5	40,0	12,5	26,8					67,0	17,4	12,3	34,5
Gujarat	32,9	88,3	36,9	52,3	14,0	36,9	11,6	43,1	5,1	40,7	17,5	44,6
Maharashtra	77,7	70,7	60,2	83,8	39,0	55,5	22,6	60,9	48,9	22,3	21,6	23,3
Andhra Pradesh	63,0	90,9	38,0	82,4	41,1	53,7	29,2	58,7	0,0	86,8	0,0	30,8
Karnataka	33,8	90,3	27,2	82,4	0,0	0,0	6,8					
Kerala	14,0	45,3	11,6	34,6	0,6	5,3	0,0	10,4	36,9	71,7	40,6	57,5
Iles Andaman et Nicobar	18,1	17,6	32,2	4,3	1,2	0,0						

Source: calculé à partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage, 2009-10.

imposent le paiement de salaires minima aux travailleurs, le taux d'infractions semble très élevé. Ces tableaux sont généralement cohérents avec les résultats d'analyses plus fines de données qui seront présentées dans la section suivante.

Qui bénéficie des salaires minima?

L'efficacité relativement faible des salaires minima en Inde, que nous avons démontrée dans la section précédente, ne signifie pas pour autant que les salaires minima n'ont pas d'effets positifs. En réalité, notre analyse précédente portant sur les données de 2004-05 (Belser et Rani, 2011) montre que le fait

d'être payé au salaire minimum – en fonction des caractéristiques personnelles – réduit d'environ 10 pour cent la probabilité d'être pauvre. La même analyse révèle que le fait d'être rémunéré au salaire minimum est le troisième facteur le plus important de réduction du risque de tomber dans la pauvreté pour les salariés après l'éducation et la localisation géographique. Ces constatations s'inscrivent en faux contre les idées reçues qui prévalent souvent chez les universitaires des pays développés, qui prétendent que les salaires minima ne profitent qu'aux travailleurs de l'économie formelle qui vivent dans des familles non pauvres. En réalité, en Inde comme dans d'autres pays en développement, une proportion relativement élevée des pauvres sont des salariés occasionnels, qui habitent dans les zones rurales ou dans les zones urbaines. Notre analyse précédente pour la période 2004-05 montrait qu'environ 30 pour cent des travailleurs salariés et 40 pour cent des travailleurs occasionnels dont la rémunération était inférieure aux salaires minima vivent dans des familles pauvres, et que parmi les salariés vivant dans des familles pauvres environ 50 pour cent gagnent moins que le salaire minimum. Voilà qui confirme l'énorme contribution potentielle des salaires minima à la réduction de la pauvreté et indique que cela vaut la peine d'essayer de renforcer l'efficacité des salaires minima.

Bien sûr, un certain nombre d'autres facteurs déterminent le niveau de salaire ou les personnes qui sont en mesure de gagner le salaire minimum. Le tableau 5 montre les effets marginaux à partir d'un modèle probit⁷ tant pour le salaire minimum national que pour ceux des Etats. Notre analyse pour la période 2009-10 révèle que si tous les autres éléments restent constants, il existe une probabilité marginalement plus élevée pour les membres des tribus répertoriées et des autres castes défavorisées d'avoir une rémunération inférieure au salaire minimum par rapport aux castes plus favorisées (voir le tableau 5). Mais il existe une probabilité plus forte que les salariés des castes répertoriées gagnent le salaire minimum, même si ces effets s'amenuisent avec le temps. Ce phénomène est peut-être dû au fait que beaucoup d'entre eux travaillent dans des entreprises formelles dans un emploi inférieur (employés de classe IV), ce qui est imputable dans une large mesure à la politique de quotas en faveur de ces groupes. Ce phénomène apparaît clairement pour les travailleurs occasionnels, à qui cette politique ne s'applique pas, et qui ont plus de probabilité d'avoir une rémunération inférieure aux salaires minima.

Le risque d'avoir une rémunération inférieure au salaire minimum augmente pour les travailleurs qui n'ont qu'un niveau d'éducation moyen – et

7. Nous avons utilisé un modèle probit simple à deux variables pour la tranche d'âge de 15 à 64 ans de la population. La variable dépendante dans le modèle est représentée par les «salaires minima» qui indiquent si un travailleur perçoit le salaire minimum (que ce soit le plancher salarial national ou les salaires minima légaux des Etats). Les variables indépendantes comprennent un certain nombre de caractéristiques de l'emploi de chaque travailleur (âge, expérience, sexe, niveau d'éducation, profession, catégorie de l'industrie et taille de l'entreprise), ainsi que les caractéristiques du ménage du travailleur (caste, région).

notamment pour les travailleurs illettrés. Le fait d'être une femme et de vivre dans une zone rurale augmente aussi la probabilité de percevoir un salaire inférieur au salaire minimum. Il est frappant de constater que pour les femmes cette différence n'est pas seulement due au traitement différent des travailleurs occasionnels sur le marché, mais il apparaît clairement que, parmi les travailleurs salariés, le fait d'être une femme augmente la probabilité de ne pas percevoir le salaire minimum de 19 à 23 pour cent (voir le tableau 5). Selon les secteurs, on peut observer que la probabilité de percevoir un salaire inférieur aux salaires minima est beaucoup plus importante dans l'agriculture et dans les services à faible productivité que dans les autres secteurs, parce que les travailleurs occasionnels semblent particulièrement à risque dans le secteur agricole, la production manufacturière et les services à faible productivité. En termes de métiers, les employés administratifs, les travailleurs des services et de la production sont plus fréquemment sous-payés, qu'ils soient salariés ou travailleurs occasionnels.

L'appartenance à un syndicat augmente de 5 à 13 pour cent la probabilité de recevoir les salaires minima à la fois pour les salariés et pour les travailleurs occasionnels (voir le tableau 5). L'importance de l'appartenance à un syndicat est également confirmée par notre analyse de la proportion des travailleurs faiblement rémunérés (pour une discussion sur la définition de ce qu'est une faible rémunération, voir Rani et Belser, à paraître). Nous avons constaté que l'appartenance à un syndicat ou à une association réduit considérablement la probabilité d'une faible rémunération à la fois pour les salariés et les travailleurs occasionnels. Pour les salariés, la probabilité d'une rémunération faible par rapport aux travailleurs similaires baisse de 25 pour cent dans les zones urbaines et de 14 pour cent dans les zones rurales. Ces résultats montrent que les travailleurs ont de grands avantages à s'affilier à un syndicat ou à faire partie d'une association qui défendent les intérêts ou les droits des travailleurs.

Malheureusement, la couverture générale de la négociation collective demeure relativement limitée en Inde; elle était estimée à 24,9 millions de travailleurs syndiqués en 2002, ce qui représente un taux de syndicalisation de 6,3 pour cent (Ahn, 2010)⁸. On peut certes appliquer à l'Inde un grand nombre des problèmes liés à la fragmentation du syndicalisme qui existent dans d'autres pays de la région (Shyam Sundar, 2009), mais le cas du Bengale occidental, avec un nombre de travailleurs syndiqués estimé à 5 millions, peut s'avérer intéressant. L'une des raisons importantes du fort taux de couverture

8. Il faut observer qu'il est probable que ces chiffres sous-estiment le véritable impact du taux de syndicalisation car ils se fondent sur un processus de vérification des syndicats qui sont affiliés à l'organisation centrale des syndicats (CTUO) réalisée par le gouvernement; les syndicats indépendants en sont donc exclus (Ahn, 2010). Les données provenant de l'enquête sur l'emploi et le chômage pour la période 2009-10 suggèrent qu'au total 10,8 pour cent des travailleurs sont liés à un syndicat ou à une association qui défendent leurs intérêts communs.

Tableau 5. Estimations probit des travailleurs qui perçoivent un salaire inférieur aux salaires minima, pour la tranche d'âge de 15 à 64 ans, en Inde, sur la période 2009-10

	Salariés			
	Modèle 1		Modèle 2	
	Effets marginaux		Effets marginaux	
Résultat prévu	0,071		0,116	
Age	-0,0135***	(0,001)	-0,018***	(0,001)
Age au carré	0,0001***	(0,000)	0,0002***	(0,000)
Sexe (homme)				
Femme	0,185***	(0,006)	0,226***	(0,007)
Vivant dans des zones urbaines	-0,0332***	(0,003)	-0,0548***	(0,004)
Niveau d'éducation (groupe de référence: au-dessus de l'éducation secondaire)				
Illettrés	0,236***	(0,013)	0,249***	(0,0131)
Alphabétisés	0,176***	(0,014)	0,173***	(0,014)
Ecole primaire	0,165***	(0,011)	0,172***	(0,0109)
Ecole moyenne	0,105***	(0,007)	0,138***	(0,008)
Ecole secondaire	0,0521***	(0,006)	0,0690***	(0,007)
Caste (groupe de référence: castes supérieures/Hindous)				
Caste répertoriée	-0,0115***	(0,082)	-0,047***	(0,005)
Tribu répertoriée	0,0295***	(0,005)	0,0342***	(0,006)
Autres castes défavorisées	0,0263***	(0,003)	0,0365***	(0,004)
Appartenance à un syndicat	-0,0545***	(0,003)	-0,089***	(0,004)
Secteur industriel (groupe de référence: extraction minière, électricité, gaz et eau)				
Agriculture	0,0711***	(0,016)	0,107***	(0,02)
Production manufacturière	-0,0135**	(0,006)	0,0005	(0,009)
Bâtiment	-0,0482***	(0,005)	-0,042***	(0,0101)
Services à faible productivité	0,0335***	(0,009)	0,101***	(0,013)
Services à forte productivité	-0,0277***	(0,007)	-0,027***	(0,009)
Catégories de profession (groupe de référence: professions libérales)				
Administration	-0,0024	(0,010)	0,0206	(0,0142)
Employés administratifs	0,0509	(0,012)	0,0850***	(0,0157)
Vente	-0,0071	(0,010)	0,0272*	(0,014)
Services	0,0397***	(0,011)	0,0769***	(0,0155)
Agriculteurs		(0,037)	0,0207	(0,0238)
Travailleurs de la production	0,0291***	(0,0102)	0,0855***	(0,0138)
Taille de l'entreprise (groupe de référence: grandes entreprises)				
Très petite entreprise				
Petite entreprise				
Entreprise moyenne				

Notes: le texte entre parenthèses indique la catégorie de référence. Les chiffres entre parenthèses représentent les erreurs standards. * montre que c'est significatif au niveau de 10 pour cent. ** montre que c'est significatif au niveau de 5 pour cent. *** montre que c'est significatif au niveau de 1 pour cent.

Modèle 1: plancher salarial national; Modèle 2: salaires minima des Etats.

Source: calculé à partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage, 2009-10.

Travail occasionnel			
Modèle 1		Modèle 2	
Effets marginaux		Effets marginaux	
0,303		0,393	
-0,015***	(0,001)	-0,016***	(0,001)
0,0002***	(0,000)	0,0002**	(0,000)
0,0252***		0,260***	
-0,0017***	(0,006)	0,0068	(0,006)
0,110***		0,0368**	
0,109***	(0,0148)	0,0304*	(0,0146)
0,0694***	(0,0165)	0,0056	(0,0156)
0,0694***	(0,0156)	0,0056	(0,0149)
0,0464***	(0,0153)	0,0232	(0,0149)
0,0276*	(0,0167)	0,0076	(0,0163)
0,0818***		0,0072	
0,0153*	(0,009)	(0,009)	
0,0153*	(0,008)	-0,013	(0,008)
0,0192**	(0,008)	0,0186**	(0,008)
-0,135***		-0,068***	
	(0,010)		(0,0105)
0,129***		0,115***	
0,0438**	(0,0164)	(0,0168)	
0,0438**	(0,0184)	0,0126	(0,185)
-0,115***	(0,0154)	-0,150***	(0,016)
0,0928***	(0,0217)	0,0822***	(0,022)
-0,0178	(0,019)	-0,021	(0,022)
-0,0507		-0,018	
0,0087	(0,0595)	(0,068)	
0,0087	(0,0533)	0,0483	(0,0577)
0,024	(0,067)	0,0897	(0,0706)
0,0055	(0,029)	0,148***	(0,0336)
0,0581**	(0,028)	0,0564	(0,0349)
-0,0234	(0,0273)	0,0620**	(0,0275)
-0,191*		-0,263**	
0,285**	(0,108)	(0,121)	
0,285**	(0,142)	0,211	(0,142)

de la négociation collective au Bengale occidental, c'est que de plus en plus de travailleurs non syndiqués sont inclus dans le champ d'application des négociations collectives sectorielles. Par exemple, beaucoup de petites unités de l'industrie du fer spongieux, des entreprises d'entreposage frigorifique, les travailleurs de la bonneterie, ont été couverts après que le gouvernement a encouragé la signature d'accords dans les industries jusque-là non couvertes par les négociations collectives (Sen, 2009). Parallèlement, on perçoit dans le mouvement syndical en Inde la nécessité d'un changement radical pour passer d'un «syndicalisme politique» à un «syndicalisme professionnel basé sur des services» mieux adapté au développement des relations professionnelles (Cunniah cité par Ahn, 2010).

Respect de la loi et rôle des programmes de garantie de l'emploi

Comme nous l'avons vu auparavant, même si beaucoup de travailleurs pauvres en Inde sont des travailleurs indépendants, une fraction importante d'entre eux sont également des travailleurs occasionnels. Il est donc nécessaire d'améliorer de façon urgente l'efficacité des salaires minima en Inde. Comme d'autres l'ont déjà fait remarquer: «il ne suffit pas de légiférer pour que le salaire minimum devienne réalité» (Murgai et Ravallion, 2005, p. 2). Il ressort également clairement de l'analyse sectorielle des tableaux 3 et 4 de la section précédente que, même pour certaines listes d'emplois pour lesquelles les salaires minima sont applicables, la loi n'est pas respectée.

Afin de garantir un taux élevé de respect de la législation, il faut normalement une stratégie de contrôle cohérente fondée sur la fourniture d'informations, des inspections du travail efficaces et des sanctions en cas d'infractions. Le manque d'informations claires à disposition des travailleurs et des employeurs sur le niveau des salaires minima et sur les sanctions éventuelles en cas d'infraction réduit aussi la probabilité de respect de la législation⁹. Un autre mécanisme pourrait consister à impliquer davantage les organisations de travailleurs et les ONG afin de garantir l'efficacité du dispositif de mise en œuvre (voir Bureau du travail, 2005).

Toutefois, peut-être que, dans le contexte d'un pays en développement, le mécanisme le plus efficace pour mettre en œuvre le salaire minimum

9. Il est intéressant dans ce contexte de remarquer qu'une étude récente sur la mise en œuvre de la loi sur les salaires minima de 1948 dans les industries de broyage et de fragmentation de pierres dans l'Etat de Karnataka en 2007-08 a montré que chez les employeurs 30 pour cent seulement ont déclaré avoir connaissance de la loi sur les salaires minima et 27 pour cent étaient au courant des salaires minima légaux/obligatoires payés aux travailleurs. Chez les travailleurs, 8,4 pour cent seulement ont déclaré avoir connaissance de la loi sur les salaires minima et 18,5 pour cent étaient au courant de l'existence d'une autorité d'inspection (gouvernement de l'Inde, 2009).

est d'instaurer une cohérence avec les salaires payés dans le cadre des programmes de garantie de l'emploi. Murgai et Ravallion (2005) suggèrent que la législation sur les salaires minima ne peut devenir vraiment efficace dans les pays pauvres que si le gouvernement se comporte comme «l'employeur de dernier recours» et s'engage à employer la totalité de l'excès de main-d'œuvre non qualifiée au taux fixé pour le salaire minimum. En réalité, les travailleurs ne seront prêts à accepter de travailler pour un salaire inférieur au salaire minimum que s'il n'existe pas de meilleure alternative. S'il n'y a pas d'emplois rémunérés au salaire minimum, les travailleurs continueront d'être payés à des salaires inférieurs au minimum. Dans cette section, nous essayons de déterminer dans quelle mesure les programmes comme ceux du Plan national de garantie de l'emploi en milieu rural (NREGS) de 2006 peuvent jouer un rôle majeur pour favoriser le respect des salaires minima obligatoires. Les principales questions portent sur le fait de savoir si le NREGS peut accroître l'emploi, faire augmenter les salaires et réduire la pauvreté dans les zones rurales. Cette section porte sur les questions relatives à l'emploi et aux salaires.

Le NREGS a été instauré dans 200 districts en 2005-06, avant d'être étendu à l'ensemble du pays et couvrir 619 districts en 2009-10. L'objectif de ce plan est de garantir jusqu'à cent jours d'emploi par ménage dans les zones rurales. Tous les ménages ruraux qui souhaitent fournir de la main-d'œuvre doivent être enregistrés auprès du conseil de leur village (*gram panchayats*) et reçoivent une carte de travail. Une fois qu'il a cette carte, le ménage peut demander du travail à n'importe quel moment et se voir offrir un emploi dans les quinze jours qui suivent sa demande, sinon il recevra une indemnité journalière de chômage. Cet emploi doit se situer dans un rayon de 5 kilomètres du village de résidence de ce ménage. Dans le cadre de ce plan, seuls des travaux productifs doivent être entrepris, notamment le développement et l'entretien des biens de la communauté comme les terrains communaux, l'infrastructure de base, l'amélioration du territoire, la récupération de l'eau, etc. (gouvernement de l'Inde, 2008). Ce plan permet aussi d'améliorer les terrains et d'installer de l'irrigation sur les terrains privés appartenant aux castes inférieures et aux communautés défavorisées. Il donne droit non seulement à un emploi quand on le demande, mais aussi à être payé aux salaires minima. Les salaires versés dans le cadre du NREGS étaient initialement liés aux salaires minima légaux des Etats pour les travailleurs agricoles¹⁰, ils ont ensuite été alignés sur le plancher salarial national. La loi prévoit également que les hommes et les femmes recevront un salaire similaire, ce qui représente un changement de politique significatif par rapport aux plans de garantie de l'emploi antérieurs.

10. Comme on a pu le constater dans la section précédente, même si l'agriculture fait partie des listes d'emplois, une grande partie des travailleurs ne sont pas rémunérés aux salaires minima légaux de l'Etat.

Les chiffres montrent qu'en 2009-10 environ 52 millions de foyers dans 619 districts ont bénéficié en moyenne de soixante-cinq jours d'emploi pour une personne par foyer (voir www.nrega.nic.in). Notre analyse des données relatives à l'emploi et au chômage pour la période 2009-10 révèle que, dans les zones rurales, environ 37 pour cent des hommes et 45 pour cent des femmes possèdent une carte d'emploi NREGS. En ce qui concerne les catégories d'emploi, il y a relativement plus de ménages ayant un travail occasionnel et indépendant qui demandent un emploi par rapport aux travailleurs salariés. Environ 70 pour cent des personnes possédant une carte d'emploi ont été en mesure d'accéder à un emploi grâce au NREGS, et la part des emplois créés pour les femmes sur le total des emplois fournis par le biais de ce plan a été de 32 pour cent. Environ 50 pour cent des ménages participants appartenaient aux communautés socialement marginalisées des castes répertoriées (30 pour cent) et des tribus répertoriées (18 pour cent) (voir le tableau 6). La participation plus importante des communautés socialement marginalisées se reflète également dans les études sur le terrain (Mehrotra, 2008; Jeyaranjan, 2011; Azam, 2011).

Pour de nombreuses communautés rurales pauvres, le NREGS semble être une bouée de secours en l'absence d'autres opportunités d'emploi. Dans certains Etats comme l'Andhra Pradesh, on considère que le programme a créé des emplois lorsqu'il existait moins d'alternative – ou aucune autre – pour l'emploi (Johnson, 2009). Des preuves montrent que les participants à ce plan ont été en mesure de réinvestir une partie de leurs gains dans leurs exploitations agricoles pour en accroître la productivité et réduire leur sous-emploi. En participant au NREGS, un ménage pauvre peut être en mesure de réduire le sous-emploi et d'accroître ses revenus, à la fois grâce à des opportunités d'emploi supplémentaires et à l'investissement dans l'agriculture (Saraswat, 2011). L'emploi supplémentaire créé dans le cadre de ce plan a réduit le sous-emploi et augmenté les revenus totaux des ménages dans les zones rurales, ce qui est une caractéristique remarquable de ce programme. Comme le programme fournit une source d'emploi alternative, il peut également contribuer à réduire le vivier de travailleurs qui émigrent vers les zones urbaines pour trouver du travail et à augmenter le niveau des salaires dans les villes.

Il est clair que le NREGS s'est avéré un outil efficace pour apporter une sécurité des revenus et augmenter la productivité des opportunités d'emplois existantes, mais lorsque le gouvernement agit en tant qu'«employeur de dernier recours», est-ce suffisant pour garantir l'efficacité de la fourniture de salaires minima? Il est évident qu'initialement certains Etats payaient moins que les salaires minima légaux, en violation de la loi (Dreze et Oldiges, 2007). Le Rajasthan en faisait partie, alors que cet Etat avait été félicité pour sa mise en œuvre du NREGS, notamment lors des campagnes d'information sur le droit au travail. Cependant, des ONG sont intervenues pour dénoncer les bas salaires et ont organisé des protestations contre cette violation patente de

**Tableau 6. Les bénéficiaires du Plan national de garantie de l'emploi
en milieu rural, 2009-10 (en pourcentage)**

	Travailleurs indépendants	Salariés	Travailleurs occasionnels	Total
Disposant d'une carte d'emploi du NREGS				
Hommes	30,6	19,2	50,1	37,1
Femmes	40,2	22,8	54,1	45,4
Bénéficiaires du travail NREGS				
Hommes	67,1	79,0	68,2	68,1
Femmes	32,9	21,0	31,8	31,9
Castes répertoriées	19,1	34,8	36,1	30,4
Tribus répertoriées	22,3	13,8	18,7	18,4
Autres castes défavorisées	42,0	36,8	34,1	36,2
Castes supérieures	16,5	14,6	11,1	14,9

Source: calculé à partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage, 2009-10.

la loi. La pression publique et la surveillance régulière de la société civile ont permis d'obtenir une rationalisation du processus de paiement. La capacité de négociation des salaires au Rajasthan en est sortie renforcée et semble aussi s'être améliorée pour les travailleurs du secteur privé (Menon, 2008).

En 2008-09, les salaires moyens versés dans le cadre du NREGS étaient juste en dessous de 80 roupies dans environ neuf Etats, tous les autres versant des salaires plus élevés (Johnson et Tannirkulam, 2009). Cependant, dans tous ces Etats, les salaires du NREGS étaient supérieurs aux salaires du marché. Par exemple, dans l'Etat du Chhattisgarh, on a constaté que, «avant le NREGS, les travailleurs agricoles ou les travailleurs occasionnels dans les fours à briques travaillaient pour 25 ou 30 roupies par jour mais, dans le cadre du NREGS, ils perçoivent maintenant de 62 à 64 roupies par jour, ce qui est plus du double, même si c'est encore inférieur au salaire minimum» (Jandu, 2010, p. 4). Même dans l'Etat du Maharashtra, les salaires proposés dans le cadre du NREGS étaient supérieurs aux salaires agricoles existants, tout en restant inférieurs aux salaires minima prescrits initialement. Les salaires versés dans le cadre du NREGS suivent cependant une pente ascendante avec le temps. Certains ont indiqué que les bas salaires versés dans le cadre du NREGS pouvaient être imputables à des méthodes inappropriées de mesure de la productivité; à un manque d'information des travailleurs au sujet des taux de salaires pour les différents types de travail; au manque de capacité de négociation des travailleurs; et à une falsification des registres de présence (Shah et Mohanty, 2010; Reddy *et al.*, 2010).

Ce qui a permis au NREGS d'avoir un fonctionnement efficace, c'est qu'il a donné la possibilité aux groupes non gouvernementaux locaux de participer à la mise en œuvre et à la diffusion du plan, au lieu de les confiner à la surveillance (Sudarshan, Bhattacharya et Fernandez, 2010). Il faut comprendre que le gouvernement ne peut garantir à lui tout seul le paiement des salaires minima à tous. Le rôle de la société civile est très important

pour garantir le respect des droits des travailleurs. Les audits sociaux¹¹ ont notamment joué un rôle très important pour garantir le paiement des salaires pour le travail effectué. L'article 17(2) de la Loi sur le plan national de garantie de l'emploi en milieu rural (National Rural Employment Guarantee Act – NREGA) prévoit que «le *gram sabha* effectuera régulièrement des audits sociaux pour tous les projets relevant des programmes du *gram panchayat*». Même les directives opérationnelles centrales élaborées par le ministère du Développement rural de l'union (gouvernement de l'Inde) mentionnent clairement des audits sociaux continus ainsi que des audits sociaux réalisés par le biais du *gram sabha*.

Le concept d'audit social est un outil très puissant pour garantir la transparence et la responsabilité, et les divers groupes de la société civile – les militants, les universitaires et les leaders politiques – sont en mesure de recourir à cet outil pour garantir la justice sociale aux travailleurs (Burra, 2007; Lakha, 2011). Dans l'Etat de l'Andhra Pradesh, par exemple, «des bénévoles, des fonctionnaires, des militants de la société civile et des journalistes du pays ont inspecté les villages et sont allés d'un lieu de travail à l'autre pour examiner les registres de présence, et demander aux demandeurs d'emploi s'ils ont bien reçu un travail quand ils le demandaient, si des salaires égaux ont été payés aux hommes et aux femmes pour un travail égal» (Burra, 2007, p. 6). Dans de nombreux villages, des «auditeurs sociaux du village» membres des ménages cherchant de l'emploi ont été identifiés et formés par des ONG pour garantir que le travail était effectué selon les règles et complètement rémunéré. Les audits sociaux et les auditions publiques ont joué un rôle important pour réduire la corruption et garantir la mise en œuvre des salaires minima dans des nombreux districts de l'Andhra Pradesh éligibles au NREGS (Burra, 2007). Il est clair qu'il est nécessaire d'avoir un partenariat entre la société civile et l'Etat pour que les audits sociaux soient efficaces, et cela a été le cas dans des Etats comme le Rajasthan, le Chhattisgarh, le Jharkhand et le Tamil Nadu pour garantir le paiement des salaires en fonction des droits.

A partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage en Inde de 2007-08, Azam (2011) constate que le NREGS a changé la donne en termes de salaires pour les travailleurs occasionnels, les hommes tout autant que les femmes. En utilisant les estimations des différences dans la différence, Azam a calculé que l'ensemble des travailleurs occasionnels des districts éligibles au NREGS ont vu leurs salaires réels augmenter de 5 pour cent par rapport aux districts sans NREGS. Ces effets s'avèrent beaucoup plus prononcés pour les femmes (8,3 pour cent) que pour les hommes (3,8 pour cent). Les communautés

11. Les audits sociaux comportent par exemple la vérification du nombre de travaux réalisés; la qualité des travaux entrepris; l'examen des dépenses engagées dans ces projets; la vérification que les lieux de travail sont équipés des installations appropriées; et que le paiement des salaires correspond aux journées de travail effectuées par les ouvriers (Afridi, 2008, cité dans Lakha, 2011).

socialement défavorisées (les castes et les tribus répertoriées) ont également connu une augmentation importante de leurs salaires dans les districts éligibles au NREGS. Banerjee (2011) observe que les niveaux de salaires ont connu une hausse de 17 à 30 pour cent ces dernières années dans les zones rurales.

Un certain nombre d'évaluations ont souligné que, dans de nombreux Etats, il y avait eu des retards pour le paiement des salaires (ISWSD, 2007; Dreze et Khera, 2009; Dey et Bedi, 2010). Pour instaurer la transparence dans le paiement des salaires et pour séparer les agences de paiement des agences de placement, le gouvernement de l'Inde a décidé que les salaires devaient être payés sur les comptes des travailleurs dans les banques ou les postes. Ce système a été introduit en septembre 2008. Une analyse des dispositifs de paiement des salaires dans le cadre du NREGS à partir des données de l'enquête sur l'emploi et le chômage de 2009-10 montre qu'environ 70 pour cent des salaires ont été versés directement sur des comptes bancaires ou des comptes postaux; et la proportion est similaire pour toutes les castes (tableau 7). La proportion de paiement des salaires par des assistants sur le terrain a été réduite à 12,6 pour cent, car c'était une des sources de fuites. Grâce à ce mécanisme, le programme a réussi à développer un lien entre les institutions financières et les populations pauvres autrefois exclues financièrement.

Quel a été l'impact du NREGS sur les salaires en milieu rural? Le salaire moyen versé aux travailleurs dans le cadre du NREGS a été systématiquement relevé pour passer au fil des ans de 65 roupies en 2005-06 à 93 roupies en 2009-10, s'ajustant au coût de la vie. Il existe suffisamment de preuves pour suggérer que, dans de nombreuses zones rurales où il était en place, le NREGS a contribué à relever le niveau des salaires agricoles (Mehrotra, 2008; Dreze et Khera, 2009; Banerjee, 2011). Dans l'Etat du Tamil Nadu, les salaires du NREGS ont été supérieurs aux taux du marché et dans beaucoup de villages on a constaté que les travailleurs exigeaient des salaires semblables à ceux du NREGS pour revenir vers l'agriculture, ce qui a conduit à

Tableau 7. Les dispositifs de paiement des salaires dans le cadre du NREGS, dans toute l'Inde, 2009-10 (en pourcentage)

	Tribu répertoriée	Caste répertoriée	Autres castes défavorisées	Castes supérieures	Total
Directement sur un compte postal	34,5	30,7	38,5	37,9	35,3
Directement sur un compte bancaire	35,5	40,1	33,3	36,3	36,2
Lors d'une réunion d'un <i>gram sabha</i>	6,6	6,3	3,9	5,3	5,3
Par un assistant sur le terrain	11,0	12,4	13,9	12,0	12,6
Par un membre du Groupe d'entraide (Self-Help Group)	0,7	0,4	0,3	0,7	0,5
Par une carte à mémoire	1,2	0,1	0,3	0,2	0,4
Pas encore payé	4,5	3,5	4,2	3,7	4,0
Autres	6,0	6,5	5,6	3,9	5,7

Source: calculé à partir de l'enquête sur l'emploi et le chômage, 2009-10.

un doublement des salaires (Jeyaranjan, 2011, p. 68). Dans de nombreux villages, le NREGS a eu des effets en cascade en augmentant les salaires dans l'agriculture, ce qui s'est traduit par la multiplication par deux des revenus des femmes grâce à leurs salaires dans l'agriculture, en plus des revenus provenant du NREGS (Jeyaranjan, 2011). Ce qui nous amène à la question de l'autonomisation, car le NREGS a permis aux travailleurs de lutter pour faire appliquer leurs droits. L'amélioration des salaires a également entraîné une augmentation de la consommation de denrées alimentaires et de produits non alimentaires dans certains Etats comme l'Andhra Pradesh (Ravi et Engler, 2009; Liu et Deininger, 2010).

L'intervention du NREGS sur le marché du travail du milieu rural a également créé des pénuries de main-d'œuvre et fait augmenter les salaires versés par les agriculteurs aux travailleurs agricoles (Roy, 2010). Dans l'Etat du Kerala, le travail dans le cadre du NREGS a exacerbé les pénuries de main-d'œuvre dans l'agriculture, ce qui a eu comme conséquence supplémentaire de faire lentement monter les salaires du secteur agricole vers le niveau des salaires du NREGS (Nair, Sreedharan et Anoopkumar, 2009). Toujours dans l'Etat du Kerala, le salaire des femmes dans les travaux agricoles est passé de 80 à 110 roupies. Ce plan a suffisamment réussi à élever le niveau d'emploi et de revenu des ménages ruraux, ce qui a augmenté leur pouvoir d'achat. Les revenus provenant du NREGS ont été un important complément d'autres sources de revenus irrégulières. Sudarshan, Bhattacharya et Fernandez (2010) ont également constaté que le NREGS a abouti à un mouvement à la hausse des salaires des femmes non qualifiées. La pénurie de main-d'œuvre féminine dans le travail agricole a également conduit à une augmentation des salaires agricoles dans les plantations de caoutchouc et de cocotiers.

L'une des contributions majeures de ce programme destiné aux pauvres et aux catégories les plus vulnérables de la société a été le système de gouvernance – transparence et responsabilité – qui a permis un fonctionnement efficace du système (Menon, 2008; Sudarshan, Bhattacharya et Fernandez, 2010). En outre, le versement de meilleurs salaires dans le cadre de ce programme a permis aux pauvres et aux plus vulnérables d'améliorer leur capacité de négocier. Cependant, certains prétendent que les hausses des salaires ne sont pas seulement dues à la « négociation collective dans certains secteurs isolés de ce pays », mais au fait que le gouvernement central paie la facture et que les « gouvernements des Etats sont de ce fait incités à augmenter les salaires minima » (Banerjee, 2011, p. 18). Roy et Dey (2009) expliquent que le programme montre en réalité comment la législation sur « le droit à l'information peut faire partie intégrante du dispositif de mise en œuvre et de l'ensemble du paradigme juridique et du système de gouvernance ».

Conclusion

En Inde, la loi sur les salaires minima de 1948 a une grande importance, notamment pour les travailleurs occasionnels non syndiqués qui représentent les deux tiers des salariés et 133 millions de travailleurs au total, dont une majorité sont des hommes. Dans ce document, nous avons montré qu'environ 33 pour cent des travailleurs salariés – soit 61,6 millions de salariés – percevaient un salaire inférieur au plancher salarial national. Notre analyse d'un certain nombre de secteurs – le travail domestique, le bâtiment, les ouvriers agricoles ainsi que les hôpitaux, les maisons de retraite et les cliniques privées – révèle clairement que l'efficacité de la couverture des salaires minima est mitigée. Aucun des Etats ne fait preuve d'un respect total de la loi et les infractions semblent particulièrement nombreuses dans les Etats de l'Andhra Pradesh, du Karnataka, du Gujarat et du Maharashtra, qui sont tous des Etats très développés et industrialisés. Un des problèmes majeurs semble être de faire respecter la loi même dans des secteurs qui sont couverts par les listes d'emplois.

La situation s'est cependant légèrement améliorée depuis 2004-05, où nous avons constaté que 73 millions de salariés – l'équivalent de 42 pour cent des salariés – percevaient un salaire inférieur au plancher salarial national (Belser et Rani, 2011). Comment expliquer cette amélioration? Même si les causes ne sont ni totalement évidentes ni faciles à déterminer, nous avons tenté dans ce document d'examiner le rôle que le NREGS pourrait avoir joué dans l'amélioration du respect des salaires minima. Il ne fait aucun doute que l'impact et les réalisations du NREGS varient d'un Etat à l'autre, en fonction essentiellement de l'engagement des dirigeants locaux au niveau des conseils de village, du niveau de préparation des institutions et des capacités de gouvernance (Reddy *et al.*, 2010). Il semble malgré tout probable que le NREGS – en dépit de ses difficultés initiales – a été en mesure de fournir des salaires au niveau du salaire minimum ou au moins au-dessus des niveaux de salaire en vigueur sur le marché. Une partie importante des travailleurs occasionnels des zones rurales en ont bénéficié. Le rôle de la société civile – militants, universitaires, média et leaders politiques – a été essentiel pour garantir une application efficace du programme et une justice sociale pour les travailleurs grâce au système de gouvernance. En particulier, le rôle des audits sociaux a été capital pour assurer le paiement des salaires pour le travail effectué.

Dans un certain nombre d'Etats, il est clair que les salaires plus élevés du NREGS ont également induit une hausse des salaires du marché – notamment pour les ouvriers agricoles – grâce à deux mécanismes différents, mais liés. Tout d'abord, le NREGS a indirectement offert aux travailleurs la capacité de lutter pour faire appliquer leurs droits et a donné une place à la négociation collective surtout chez les travailleurs non syndiqués. Banerjee défend l'idée que le NREGS a réussi à améliorer les salaires agricoles en

«fournissant à la main-d'œuvre une base leur permettant de revendiquer des salaires plus élevés» (Banerjee, 2011, p. 18). Deuxièmement, en attirant un certain nombre de travailleurs faiblement rémunérés dans ce programme, le NREGS a induit une pénurie de main-d'œuvre pour le travail agricole normal dans certains endroits. Ce qui a permis aux travailleurs d'exiger de meilleurs salaires pour le travail agricole, et s'est en effet traduit par une amélioration de leurs revenus.

Toutefois, le chemin vers l'application complète des salaires minima est encore long et le changement prendra du temps. Certains des droits du NREGS présentent certes des inconvénients, et il est nécessaire de procéder à des améliorations au niveau institutionnel, mais ce programme est clairement un pas dans la bonne direction. Ce programme est nécessaire non seulement pour garantir de meilleurs salaires, mais aussi pour réduire la pauvreté. Pourtant, le NREGS ne sera pas suffisant. Il est sûr que pour garantir un taux élevé d'application des salaires minima dans l'ensemble du pays, il est nécessaire d'avoir une stratégie cohérente basée sur l'information, des inspections du travail efficaces et des sanctions en cas d'infractions. C'est ainsi que tant que le plancher salarial national restera indicatif et ne sera pas contraignant pour tous les Etats, il sera difficile de l'appliquer à ceux qui ne sont pas couverts par la législation des Etats. Il faut en outre garder à l'esprit que lorsque des travailleurs occasionnels effectuent différents types de travail, il est possible qu'ils perçoivent des salaires minima certains jours lorsqu'ils travaillent pour le NREGS et pas les autres jours. Ce qui peut les amener au-dessous du seuil minimum en moyenne. Cependant, un des enseignements importants à tirer de l'expérience du NREGS est le rôle crucial de la société civile pour garantir le respect de la loi et des réglementations. Ce qui suggère qu'une plus grande implication de la société civile pour veiller au respect de la loi sur les salaires minima au-delà du NREGS pourrait également contribuer à améliorer l'efficacité globale des salaires minima en Inde.

Références

- Afridi, F. 2008. «Can community monitoring improve the accountability of public officials?», *Economic and Political Weekly*, vol. 43, n° 42, pp. 15-40, Mumbai.
- Ahn, P.-S. 2010. *The growth and decline of political unionism in India: The need for a paradigm shift*, Equipe d'appui technique au travail décent du BIT pour l'Asie orientale, l'Asie du Sud-Est et le Pacifique, Bureau international du Travail, Bangkok.
- Azam, M. 2011. *The impact of Indian job guarantee scheme on labour market outcomes: Evidence from a natural experiment*. Disponible à l'adresse <http://ssrn.com/abstract=1941959>.
- Banerjee, K. 2011. «The employment guarantee scheme in India», *Amandla*, n° 21, octobre.

- Belser, P.; Rani, U. 2011. «Extending the coverage of minimum wages in India: Simulations from household data», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 22, pp. 47-55.
- Berg, J.; Tobin, S. 2011. «Income-led growth as a crisis response: Lessons from Brazil», dans *The global crisis: Causes, responses and challenges*, Essays from an ILO perspective, BIT, Genève.
- BIT. 2008a. Rapport mondial sur les salaires 2008/09. *Salaire minimum et négociation collective: vers une politique salariale cohérente*, Genève.
- . 2008b. Rapport sur le travail dans le monde 2008. *Les disparités de revenus au niveau mondial sont considérables et se creusent*, Genève.
- . 2010. Rapport mondial sur les salaires 2010/11. *Politiques salariales en temps de crise*, Genève.
- Bureau des statistiques du travail. 2009. *Characteristics of minimum wage workers: 2008*, U.S. Department of Labor, Washington, DC.
- Bureau du travail. 2005. *Report of the workings of the Minimum Wage Act 1948*, gouvernement de l'Inde, New Delhi. Disponible à l'adresse <http://labourbureau.nic.in/reports.htm>.
- Burra, N. 2007. *Transparency and accountability in employment programmes: The case of NREGA in Andhra Pradesh*. Non publié. Disponible à l'adresse http://www.levyinstitute.org/pubs/EFFE/Transparency_and_accountability_in_employment_programme_Final_version.pdf.
- Cunningham, W. 2007. *Minimum wages and social policy: Lessons from developing countries*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Dey, S.; Bedi, A. S. 2010. «The National Rural Employment Guarantee Scheme in Birbhum», *Economic and Political Weekly*, vol. 45, n° 41, pp. 19-25.
- Dreze, J.; Khera, R. 2009. «The battle for employment guarantee», *Frontline*, vol. 26, n° 1, 3-16 janvier.
- ; Oldiges, C. 2007. «Commendable Act», *Frontline*, vol. 24, n° 14.
- Ghose, A. K. 1997. «Should there be a national minimum wage in India?», *The Indian Journal of Labour Economics*, vol. 40, n° 4, pp. 697-713.
- Gouvernement de l'Inde. 2007. *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganised sector*, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS), New Delhi.
- . 2008. *The national employment guarantee Act 2005*. Operational Guidelines, ministère du Développement rural.
- . 2009. *Evaluation study on the implementation of Minimum Wages Act, 1948 in stone breaking and stone crushing industry in Karnataka 2007-08*, ministère du Travail et de l'Emploi, Bureau du travail, Chandigarh.
- . 2011. «Decline in labour force», Press Information Bureau. Disponible à l'adresse <http://labour.nic.in/pib/PressRelease/DeclineLabourForce.pdf>.
- ISWSD. 2007. «Impact of National Rural Employment Guarantee Scheme on the living and working conditions of women in rural India», Survey Report, Indian School of Women's Studies Development.
- Jandu, N. 2010. «Employment guarantee and women's empowerment in rural India», document de travail, ministère du Développement rural, gouvernement de l'Inde. Disponible à l'adresse <http://knowledge.nrega.net/837/>.

- Jeyaranjan, J. 2011. «Women and pro-poor policies in rural Tamil Nadu: An examination of practices and responses», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, n° 43, pp. 64-74.
- John, J. 1997. «Minimum wages: On vicious consumption of labour power and unrealised potentials», *Labour File: A Monthly Journal of labour and Economic Affairs: Special Report: Minimum Wages*, New Delhi.
- Johnson, D. 2009. «Does NREGA help rural poor to cope with bad weather?», CMF Working Paper No. 32, Center for Micro Finance, Institute for Financial Management and Research, Chennai.
- ; Tannirkulam, A. 2009. «NREGA in Andhra Pradesh: Seven lessons from the data», CMF Focus Note No. 4, Center for Micro Finance, Institute for Financial Management and Research, Chennai.
- Lakha, S. 2011. «Accountability from below: The experience of MGNREGA in Rajasthan (India)», Asia Research Institute Working Paper Series No. 171, National University of Singapore.
- Liu, Y.; Deininger, K. 2010. «Poverty impacts of India's National Rural Employment Guarantee Scheme: Evidence from Andhra Pradesh», manuscrit non publié, document présenté à l'Agriculture and Applied Economics Association Annual Meeting.
- Mehrotra, S. 2008. «NREG two years on: Where do we go from here?», *Economic and Political Weekly*, vol. 43, n° 31, pp. 27-35.
- Menon, S. V. 2008. «Right to information Act and NREGA: Reflections on Rajasthan», Paper No. 7351, Munich Personal RePEc Archive (MPRA).
- Metcalf, D. 2008. «Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment?», *Journal of Industrial Relations*, vol. 50, n° 3, pp. 489-512.
- Murgai, R.; Ravallion, M. 2005. «Employment guarantee in rural India: What would it cost and how much would it reduce poverty?», *Economic and Political Weekly*, vol. 40, n° 31, pp. 3450-3455.
- Nair, K. N.; Sreedharan, T. P.; Anoopkumar, M. 2009. *A study of National Rural Employment Guarantee Programme in three grama panchayats of Kasargod district*, Working Paper No. 413, Centre for Development Studies, Trivandrum.
- Rani, U.; Belser, P. (à paraître). «Low pay and minimum living wages in India», Special Issue on Low Pay, *International Labour Review*.
- Ravi, S.; Engler, M. 2009. «Workfare in low income countries: An effective way to fight poverty? Case of India's NREGS», manuscrit non publié. Disponible à l'adresse <http://ssrn.com/abstract=1336837>.
- Reddy, D. N.; Tankha, R.; Upendranadh, C.; Sharma, A. N. 2010. «National rural employment guarantee as social protection», *IDS Bulletin*, vol. 41, n° 4, pp. 63-76.
- Roy, A. 2010. «NREGA pushes up minimum wages in Rajasthan», *The Hindustan Times*, Jodhpur, 11 avril. Disponible à l'adresse <http://www.hindustantimes.com/StoryPage/Print/529893.aspx>.
- ; Dey, N. 2009. «NREGA: Breaking new ground», *The Hindu Magazine*, 21 juin.
- Saraswat, D. 2011. *Effect of employment guarantee on access to credit: Evidence from rural India*, Paper No. 34671, Munich Personal RePEc Archive (MPRA).

- Sen, R. 2009. «The evolution of industrial relations in West Bengal», Bureau sous-régional pour l'Asie du Sud, Bureau international du Travail, New Delhi.
- Shah, D.; Mohanty, S. 2010. «Implementation of NREGA during eleventh plan in Maharashtra: Experiences, challenges and way forward», *Indian Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, n° 3, pp. 540-551.
- Shyam Sundar, K. R. 2009. «Current state and evolution of industrial relations in Maharashtra», Bureau sous-régional pour l'Asie du Sud, Bureau international du Travail, New Delhi.
- Sudarshan, R. M.; Bhattacharya, R.; Fernandez, G. 2010. «Women's participation in the NREGA: Some observations from fieldwork in Himachal Pradesh, Kerala and Rajasthan», *IDS Bulletin*, vol. 41, n° 4, pp. 77-83.

Une politique européenne de salaires minima – un concept en faveur d’une croissance induite par les salaires et des salaires équitables en Europe

Thorsten Schulten

Fondation Hans Böckler, Düsseldorf

Les salaires minima sur l'agenda européen

En février 2012, le gouvernement grec a pris la décision drastique de réduire le salaire minimum national de 22 pour cent. Cette décision a été adoptée en dépit de l'opposition des syndicats et des associations d'employeurs qui s'étaient unis pour appeler au maintien du niveau du salaire minimum tel qu'il avait été fixé par une convention collective nationale (Paphitis et Corder, 2012). Cependant, le gouvernement grec subissait de fortes pressions de la part de la «troïka», composée de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international (FMI), qui avait exigé cette mesure en prétendant que le recul radical du salaire minimum national était nécessaire à la restauration de la compétitivité de l'économie grecque. En conséquence, les travailleurs grecs sont confrontés à une décision qui a d'ores et déjà été décrite comme «l'un des reculs les plus drastiques infligé en temps de paix dans l'Europe moderne» (Taylor, 2012).

Ce qui s'est produit en Grèce n'était que le point culminant à ce jour des interventions européennes sur l'évolution des salaires nationaux. Début 2011, l'Irlande avait été le premier pays à réduire de 1 euro son salaire horaire minimum, soit une baisse de 11,5 pour cent. Là encore, la troïka UE-BCE-FMI avait lourdement insisté sur cette mesure. En conséquence, le gouvernement irlandais avait inclus cette réduction du salaire minimum dans le paquet de réformes structurelles majeures présenté dans son «Mémoire relatif aux politiques économiques et sociales» à ses créanciers internationaux (gouvernement irlandais et FMI, 2010). Lorsqu'un nouveau gouvernement irlandais est arrivé au pouvoir en février 2011 sur la promesse de restaurer l'ancien niveau du salaire minimum, sa demande n'a été acceptée par la troïka qu'après l'annonce par le gouvernement d'une compensation aux employeurs obtenue en réduisant du montant équivalent les contributions sociales associées au salaire (FMI, 2011).

Au Portugal, le gouvernement a accepté, dans le cadre de son accord avec la troïka, que «toute augmentation du salaire minimum ne pourra intervenir sans être justifiée par le contexte économique et décidée dans le cadre des examens réguliers du programme» (gouvernement portugais et FMI, 2011, p. 14). Alors que le gouvernement portugais avait gelé le salaire minimum pour la première fois depuis des décennies, la troïka s'était de facto assuré un droit de veto contre toute augmentation des salaires dans les années à venir. Comme au Portugal, le gouvernement espagnol a décidé pour la première fois depuis l'introduction du salaire minimum national dans les années 1960 de suspendre son ajustement annuel (Carcar, 2011). La BCE avait parallèlement envoyé une lettre au gouvernement espagnol pour exiger l'introduction d'une nouvelle forme de «mini-emplois» payés en dessous du salaire minimum national en échange du rachat par la banque centrale des obligations espagnoles (*El País*, 2011). Depuis plusieurs années, on a pu observer dans de nombreux pays de l'Europe orientale l'intervention majeure du

FMI, notamment sur l'évolution des salaires minima (Schmidt et Vaughan-Whitehead, 2011).

Dans le contexte de la crise économique récente en Europe, les salaires sont devenus une question essentielle sur l'agenda politique européen. Alors que le traité européen a explicitement exclu la réglementation des salaires des prérogatives des institutions de l'UE, ces dernières interviennent de plus en plus activement dans l'évolution des salaires nationaux ainsi que dans les systèmes nationaux de fixation des salaires. Avec l'adoption du Pacte pour l'euro plus en mars 2011, les salaires ont été officiellement considérés comme la principale variable d'ajustement pour remédier aux déséquilibres économiques et aux problèmes de compétitivité nationale en Europe (Dufresne, 2012; Janssen, 2011). Comme l'a déclaré la Commission européenne (2011a, p. 24), «Les réformes portant sur le marché du travail et, plus particulièrement, sur les mécanismes de fixation des salaires doivent garantir un ajustement efficace des coûts de main-d'œuvre, afin de faciliter la résorption des déséquilibres macroéconomiques et du chômage». Le FMI avait adopté une approche similaire en exigeant comme condition préalable majeure à la reprise économique en Europe que la priorité soit donnée aux réformes structurelles du marché du travail (Allard et Everaet, 2010).

C'est dans les pays qui dépendent actuellement des prêts internationaux de l'UE et du FMI qu'on assiste aux interventions européennes les plus directes sur les politiques nationales de salaires. Cependant, dans le nouveau cadre de gouvernance économique européenne, la surveillance systématique de l'évolution des salaires nationaux et les «recommandations» régulières en matière de fixation des salaires nationaux deviennent monnaie courante dans la politique européenne. Dans ce contexte, cette influence sur les salaires minima est d'une importance capitale pour au moins deux raisons (voir, par exemple, Groupe d'experts sur le SMIC, 2011). Tout d'abord, les salaires minima ont une grande influence sur la structure nationale des salaires et le degré de dispersion des salaires. Deuxièmement, dans de nombreux pays européens – et notamment ceux dont le système de négociation collective est relativement faible –, les salaires minima servent de référence pour l'évolution de l'ensemble des salaires. Par conséquent, dans son récent rapport macroéconomique, la Commission européenne (2011a, p. 23) s'est plainte du peu de progrès réalisé par les Etats membres «en ce qui concerne la révision des systèmes d'indexation des salaires *et le salaire minimum*» (les italiques sont ajoutées par l'auteur).

La politique actuelle des salaires au niveau européen a fait l'objet de critiques acerbes pour des raisons tant économiques que sociales. Pour la Confédération européenne des syndicats (CES, 2010, 2011), la politique actuelle de l'UE constitue une «attaque frontale sur les salaires», les coûts de la crise économique étant exclusivement supportés par la masse des travailleurs européens. En outre, la CES a critiqué la politique de l'UE en disant qu'elle remet de plus en plus en cause l'autonomie nationale en matière de

négociation collective. Les cas les plus manifestes de ce phénomène ont été les «accords sur les plans de sauvetage» entre la troïka formée de l'UE, de la BCE et du FMI d'une part et les gouvernements nationaux d'autre part, qui ont été poussés par la troïka à intervenir dans des conventions collectives en vigueur. La loi réduisant le salaire minimum issu d'une négociation collective en Grèce en est un exemple patent.

De plus, la CES a expliqué que toutes les initiatives européennes sur les salaires se cantonnent à la modération de l'évolution des salaires ou au gel, voire à la réduction des salaires existants. Les conséquences économiques d'une politique salariale aussi restrictive sont problématiques à bien des égards¹. Tout d'abord, le gel ou la réduction des salaires minima comprime la demande globale, car ceux qui gagnent le salaire minimum ont une propension particulièrement élevée à consommer et dépensent la plus grande partie de leurs revenus salariaux. Cet effet est encore plus marqué dans les pays où le salaire minimum influence l'évolution de l'ensemble des salaires. Deuxièmement, les restrictions sur les salaires ont des effets encore plus néfastes dans un contexte d'austérité et contribuent à renforcer la stagnation économique. Enfin, une politique salariale restrictive ne pourrait améliorer la compétitivité nationale que si elle se limitait à certains pays. Or, puisque l'UE favorise cette politique salariale dans l'ensemble de l'Europe, on assiste à un nivellement des salaires par le bas, qui pourrait enclencher une spirale déflationniste et cristalliser la dépression économique.

Il est nécessaire de trouver une alternative à ces politiques salariales européennes tant leurs défauts sont manifestes. L'alternative devrait être de mettre plus l'accent sur l'importance des salaires sur la demande globale afin d'encourager une stratégie de croissance induite par les salaires, contrairement aux modèles de croissance axée sur l'endettement ou sur les exportations qui prévalent actuellement. Alors qu'on a démontré que l'augmentation drastique des inégalités de revenus était l'une des causes principales des crises économiques récentes, l'idée qu'un développement économique durable doit reposer sur un degré d'égalité beaucoup plus élevé est une notion essentielle du modèle de croissance induit par les salaires (Hein, 2011; Stockhammer, 2011b). Dans ce sens, les salaires minima ont un rôle crucial à jouer, car ils peuvent exercer une influence sur la distribution des revenus entre le capital et le travail ainsi qu'entre les différentes catégories de travailleurs (Herr et Kazandziska, 2011).

Ces dernières années, on s'est de plus en plus tourné vers l'idée qu'une politique européenne de salaires minima pouvait être une alternative possible à la stratégie de nivellement des salaires par le bas (Schulten, 2008). L'objectif essentiel d'une politique européenne de salaires minima est de garantir à

1. Pour avoir un avis critique des dernières évolutions en matière de salaire et des politiques en Europe, voir, par exemple, Andini et Cabral, 2012; Busch, 2012; Busch et Hirschel, 2011; Collignon, 2009; Janssen, 2011; Stockhammer, 2011a.

chaque travailleur en Europe «un salaire équitable» au moyen de critères applicables à l'ensemble de l'Europe afin d'établir des normes nationales définissant un salaire minimum équitable. En pratique, la politique européenne de salaires minima devrait aboutir à une augmentation – assez significative dans certains pays – des salaires minima nationaux et contribuerait ainsi à une évolution plus positive des salaires en Europe. Avant d'approfondir la discussion de ce concept, une brève analyse des différents systèmes de fixation des salaires et des différents niveaux des salaires minima en Europe s'impose.

Les différents systèmes de fixation des salaires minima

Tous les pays européens ont au moins une certaine forme de salaires minima. Les systèmes nationaux diffèrent cependant largement en ce qui concerne les niveaux, la portée et le cadre institutionnel de fixation des salaires minima². En résumé, deux caractéristiques permettent de structurer les différents systèmes nationaux de salaires minima (voir le tableau 1). Tout d'abord, il existe des différences au niveau de la portée et de l'applicabilité des salaires minima. Certains pays ont un seul salaire minimum au niveau national, alors que d'autres fixent des salaires minima au niveau sectoriel ou professionnel uniquement. Deuxièmement, il existe des différences fondamentales dans la façon de déterminer le salaire minimum, soit par voie législative soit par convention collective.

Au sein de l'Europe, une majorité de pays disposent d'un salaire minimum national, avec 20 pays sur les 27 membres de l'Union européenne et deux pays candidats à l'UE (la Croatie et la Turquie). Seuls quelques pays disposent d'un salaire minimum national conclu par des conventions collectives bipartites ou tripartites. Dans la plupart des pays, c'est finalement l'Etat qui légifère pour déterminer le salaire minimum national.

Dans la pratique cependant, et même lorsqu'il existe des salaires minima légaux, les syndicats participent habituellement très activement au processus de fixation des salaires minima. La plupart des pays prévoient une participation institutionnalisée des syndicats et des employeurs par le truchement d'organes nationaux comme la Low Pay Commission au Royaume-Uni ou la Commission nationale de la négociation collective en France. En outre, la détermination du salaire minimum légal national fait souvent l'objet de débats politiques et publics qui donnent aux syndicats l'opportunité d'influencer l'évolution des salaires au-delà des voies traditionnelles de la négociation collective. Du point de vue des syndicats, il ne s'agit pas de laisser à l'Etat

2. Pour consulter des études plus approfondies sur les différents systèmes de fixation des salaires minima en Europe, voir les contributions de Schulten, Bispinck et Schäfer, 2006, et de Vaughan-Whitehead, 2010.

Tableau 1. Les différents systèmes de fixation du salaire minimum en Europe

	Législation	Conventions collectives
Un salaire minimum national unique qui sert de plancher salarial universel	<i>Les pays occidentaux:</i> France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni <i>Les pays du Sud:</i> Espagne, Malte, Portugal <i>Les pays orientaux:</i> Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, République tchèque, Turquie	<i>Conventions bipartites:</i> Belgique, Estonie, Grèce <i>Conventions tripartites:</i> Bulgarie, Pologne, Slovaquie
Pas de plancher salarial universel mais des salaires minima sectoriels ou professionnels	Chypre	<i>Les pays nordiques:</i> Danemark, Finlande, Norvège, Suède <i>Les pays continentaux:</i> Allemagne, Autriche, Italie, Suisse

Source: composition de l'auteur.

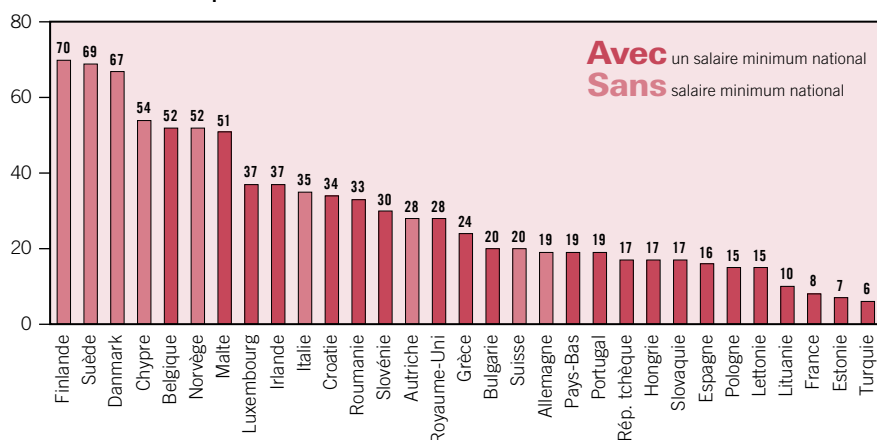
l'initiative de la fixation des salaires minima légaux, mais plutôt de déplacer la bataille sur les salaires vers le terrain de la société.

En dehors de la Belgique et de la Grèce (et plus récemment de l'Estonie), où les salaires minima nationaux sont décidés dans le cadre d'une convention collective bipartite nationale, au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays d'Europe orientale ont développé une tradition de négociation des salaires minima nationaux au sein de commissions tripartites nationales. Cependant, ces dernières années, les syndicats et les associations d'employeurs ont eu de plus en plus de difficultés à trouver un accord si bien que l'Etat a souvent dû dépasser ce blocage en fixant unilatéralement le niveau concret du salaire minimum (Schulten, 2009, 2010a, 2011a). En Hongrie, le gouvernement populiste d'extrême droite a même pris la décision de ne plus consulter les syndicats sur l'ajustement régulier du salaire minimum (Komiljovics, 2011).

Il y a également un nombre significatif de pays en Europe qui n'ont pas de salaire minimum national, mais seulement des salaires minima au niveau sectoriel ou professionnel. On trouve surtout dans ce groupe des pays du nord de l'Europe et de l'Europe continentale, plus Chypre. Ce pays est d'ailleurs une exception, dans la mesure où c'est le seul pays dont le salaire minimum légal ne s'applique qu'à un groupe de neuf professions qui incluent les gardes de sécurité, les travailleurs des services à la personne, les aides ménagères, etc. (Soumeli, 2011). Dans tous les autres pays de ce groupe, les salaires minima sont exclusivement déterminés par des conventions collectives au niveau sectoriel ou au niveau des entreprises.

On trouve notamment parmi les pays qui ne disposent pas de salaire minimum légal ceux qui ont encore un taux assez élevé de syndicalisation (voir la figure 1). Etant donné leur poids relativement important, les syndicats des pays nordiques surtout, mais aussi ceux de l'Autriche et de l'Italie,

Figure 1. Taux de syndicalisation et salaires minima nationaux en Europe à la fin des années 2000*



* Taux de syndicalisation net: salariés syndiqués en pourcentage de tous les salariés, chiffres les plus récents.

Source: base de données ICTWSS (version 3.0). Pour la Croatie, Nestić et Rašić Bakarić, 2010.

refusent de donner à l'Etat une quelconque influence sur la fixation des salaires et rejettent donc toute idée de salaires minima légaux (Eldring et Alsos, 2012). En revanche, les syndicats de l'Allemagne et de la Suisse, où le taux de syndicalisation est relativement faible, ont modifié leur position après de longues controverses et font actuellement campagne en faveur de l'introduction d'un salaire minimum légal national (USS/SGB, 2011; Bispinck et Schulten, 2011).

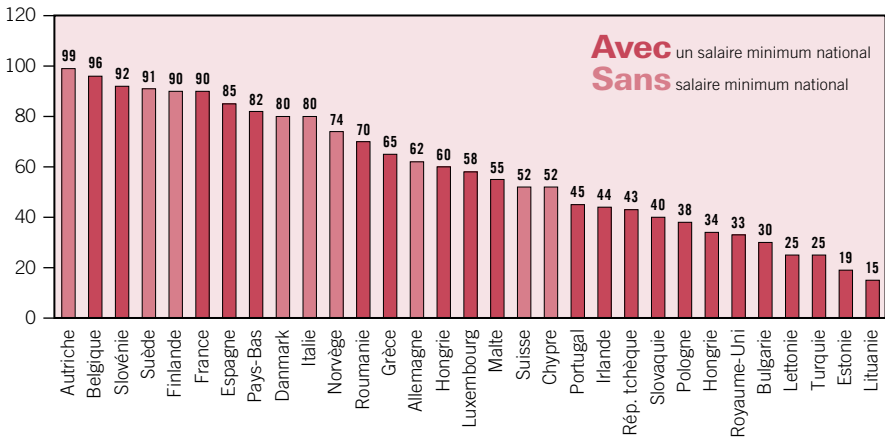
L'avantage du salaire minimum national est qu'il fournit un plancher salarial universel qui couvre (presque) tous les salariés. Dans les pays qui n'ont que des salaires minima sectoriels fondés sur des conventions collectives, la portée de ces salaires minima dépend essentiellement de la couverture de la convention collective (voir la figure 2). Par conséquent, dans la plupart des pays qui ne disposent pas de salaire minimum national, comme les Etats nordiques ou l'Autriche et l'Italie, les conventions collectives ont une couverture élevée de 80 pour cent et plus, si bien que la grande majorité des travailleurs sont protégés par des salaires minima négociés dans des conventions collectives. En revanche, à Chypre, en Allemagne et en Suisse, la couverture des conventions collectives n'est que de 50 à 60 pour cent, ce qui signifie qu'une proportion importante de travailleurs ne sont protégés par aucun salaire minimum. Voilà qui explique pourquoi les syndicats chypriotes, allemands et suisses sont favorables à l'introduction d'un salaire minimum légal national.

Dans de nombreux pays, la législation sur les salaires minima légaux et les conventions collectives forment un système assez complémentaire. L'Etat fixe généralement un plancher salarial général, au-dessus duquel les syndicats négocient des salaires minima supérieurs dans des conventions collectives sectorielles. Il n'y a pas beaucoup d'éléments prouvant que le système de salaire

minimum national affaiblit la négociation collective et exerce une pression à la baisse sur le niveau des salaires négociés dans les conventions collectives. Dans de nombreux pays, comme la France ou le Royaume-Uni, ce serait plutôt l'inverse car les augmentations des salaires minima nationaux créent un appel à la hausse pour les négociations collectives (Groupe d'experts sur le SMIC, 2011). En outre, dans les pays où la négociation collective est très réduite, par exemple dans les Etats baltes, les salaires minima nationaux sont la seule forme de régulation collective des salaires pour une majeure partie des travailleurs.

Finalement, même les pays qui ne disposent pas de salaire minimum national dépendent dans une certaine mesure d'une réglementation favorable de l'Etat. Puisque le niveau de protection du salaire minimum dépend de la couverture des conventions collectives, dans de nombreux pays, cette couverture est stabilisée par l'Etat grâce à l'extension des conventions collectives (par exemple en Allemagne, en Finlande, en Norvège ou en Suisse) ou par des formes plus indirectes de soutien légal comme en Autriche et en Italie (Schulten, 2010b).

Figure 2. Couverture de la négociation collective et salaires minima nationaux en Europe à la fin des années 2000*



* Salariés couverts par des conventions collectives en pourcentage de tous les salariés, chiffres les plus récents.

Source: base de données ICTWSS (version 3.0). Pour la Croatie, Nestić et Rašić Bakarić, 2010.

Le niveau des salaires minima en Europe

Il existe au moins trois méthodes de comparaison des niveaux des salaires minima en Europe. La *première* consiste à comparer la valeur actuelle du salaire minimum calculée dans une monnaie commune, comme l'euro. Le problème de cette méthode ne se limite pas aux inévitables effets de distorsion sur les statistiques dus à la fluctuation des taux de change. En outre, la valeur réelle d'un salaire minimum ne donne que peu d'informations sur

son sens réel pour les travailleurs dans un contexte économique et social donné. La *deuxième* méthode de comparaison des salaires minima en Europe consiste donc à les calculer sous forme de standards de pouvoir d'achat (SPA), qui reflètent les différences de prix et de coût de la vie dans les divers pays. Enfin, la *troisième* méthode consiste à comparer la valeur relative des salaires minima aux salaires moyens ou médians nationaux. Cette dernière méthode donne des informations sur le niveau réel de protection du salaire minimum et le statut des travailleurs qui gagnent le salaire minimum par rapport à l'ensemble de la grille nationale des salaires.

On peut comparer le niveau des salaires minima sur une base horaire ou mensuelle. Les bases de données sur le salaire minimum d'EUROSTAT et de l'OCDE ne fournissent que des informations sur les salaires minima mensuels. En revanche, la base de données WSI sur le salaire minimum contient également des informations sur les salaires horaires minima³. Etant donné que de nombreux pays (comme la Belgique ou les Pays-Bas) ne fixent qu'un taux de salaire minimum mensuel, le taux horaire a été recalculé sur la base de la moyenne de la durée du travail fixée par convention collective.

Les salaires minima en euros

L'examen du niveau actuel des salaires minima nationaux calculés en euros fait apparaître trois groupes de pays (voir les figures 3 et 4). Le premier groupe, qui dispose des salaires minima les plus élevés, n'est composé que de pays d'Europe occidentale, dont la France, l'Irlande, les pays du Benelux et le Royaume-Uni. C'est le Luxembourg qui a de loin le salaire minimum national le plus élevé avec un taux horaire de 10,41 euros. Dans les autres pays, le salaire horaire minimum se situe entre 9,22 euros en France et 8,65 euros en Irlande. Le Royaume-Uni est un peu à la traîne, avec un taux horaire minimum de 7,01 euros. Cependant, ce niveau est surtout dû aux fluctuations des taux de change car, ces dernières années, la livre britannique a subi une dépréciation significative face à l'euro. Sans cette dévaluation, le salaire minimum national du Royaume-Uni aurait été à un niveau similaire à celui des autres pays d'Europe occidentale.

Le deuxième groupe de pays, dont le salaire horaire minimum se situe dans une fourchette allant de 2 à 4,50 euros de l'heure, se compose essentiellement de pays d'Europe du Sud, avec la Grèce, Malte, l'Espagne et le Portugal, accompagnés de la Slovénie, de la Croatie et de la Pologne. Le troisième groupe, dont les salaires horaires minima sont inférieurs à 2 euros, est exclusivement constitué de pays d'Europe centrale et orientale, la Roumanie

3. Pour avoir une comparaison des différentes bases de données sur les salaires minima, voir Schulten, 2009.

et la Bulgarie, deux pays dans lesquels le salaire minimum est encore en dessous de 1 euro, formant le peloton de queue.

Comme les salaires minima nationaux devraient en principe couvrir tous les salariés, de nombreux pays ont établi des exceptions. C'est particulièrement vrai pour les jeunes travailleurs, ceux qui accèdent pour la première fois au marché du travail, et les apprentis pour lesquels de nombreux pays ont fixé des taux minima spécifiques aux jeunes, en dessous du niveau du salaire minimum général «des adultes». Quelques pays, comme le Luxembourg, ont également un deuxième salaire minimum, un peu plus élevé que le salaire minimum général, pour les travailleurs plus qualifiés.

Pour les pays sans salaires minima nationaux qui ne disposent que de salaires minima sectoriels, il n'existe pas de données totalement comparables. Cependant, des études ont montré que dans les Etats nordiques les salaires les plus bas fixés par conventions collectives sont pour la plupart supérieurs aux salaires minima nationaux d'un grand nombre de pays européens (Eldring et Alsos, 2012). En Allemagne, il existe des salaires minima sectoriels fondés sur des conventions collectives étendues pour 11 secteurs actuellement; ces salaires varient fortement dans une fourchette allant de 7 à 13 euros. Environ 13 pour cent de tous les salaires fixés par conventions collectives en Allemagne demeurent sous la barre des 8,50 euros de l'heure, taux actuellement revendiqué par les syndicats allemands pour un salaire

Figure 3. Les salaires minima nationaux en Europe en janvier 2012 (salaire horaire en euros)

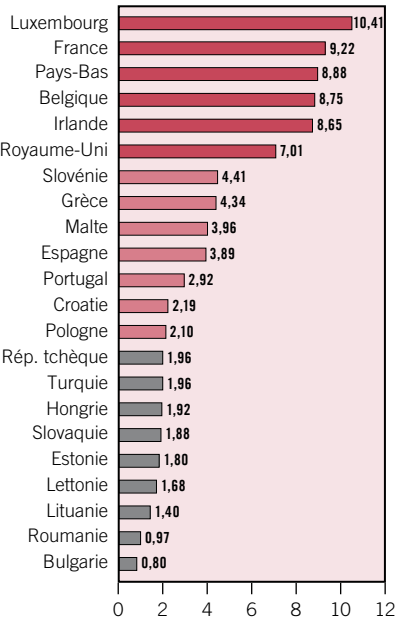
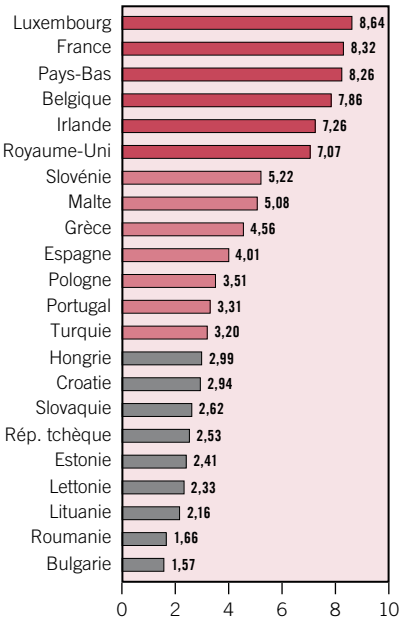


Figure 4. Les salaires minima nationaux en Europe en janvier 2012 (salaire horaire en SPA)



Source: base de données WSI sur le salaire minimum 2012.

minimum national légal (Bispinck et Schulten, 2011). Dans certains cas, les salaires horaires payés en Allemagne sont même inférieurs à 6 voire à 5 euros (Schulten, 2011b).

Le problème de la faiblesse relative des salaires minima fixés par conventions collectives se pose également en Autriche. En 2007, les principaux syndicats et organisations d'employeurs ont signé un accord selon lequel aucune tranche salariale ne devrait être inférieure à 1000 euros mensuels, ce qui correspond à un salaire horaire d'environ 6 euros (Hermann et Schulten, 2007). Cependant, cet accord n'a jamais fait l'objet d'un ajustement jusqu'à présent. En Suisse, les syndicats sont plus confrontés au problème de la faiblesse relative de la couverture de la négociation collective, ce qui aboutit à une situation où environ 10 pour cent de l'ensemble des travailleurs gagnent moins de 22 francs suisses de l'heure. Ce niveau est celui que revendiquent les syndicats suisses pour l'introduction d'un salaire minimum légal (USS/SGB, 2011). A Chypre enfin, le salaire minimum légal se situe encore à 855 euros mensuels pour un certain nombre de professions, ce qui correspond à un salaire horaire d'environ 5 euros.

Les salaires minima en standards de pouvoir d'achat (SPA)

Pour déterminer la valeur réelle des salaires minima et pouvoir faire des comparaisons internationales, il faut les recalculer en fonction des standards de pouvoir d'achat, qui reflètent les différences de prix dans les divers pays. La figure 4 fournit les données pour le même groupe de pays sur la base des standards du pouvoir d'achat de l'Union européenne (SPA UE): il apparaît d'emblée que les différences entre pays sont alors beaucoup moins prononcées. Mesuré en SPA UE, le rapport entre les salaires minima les plus bas et les plus élevés est maintenant de 1 à 6, alors qu'en euros il était de 1 à 13.

Niveaux relatifs des salaires minima (indice de Kaitz)

En dehors des différences de pouvoir d'achat des salaires minima, on peut mesurer la véritable signification de la protection des salaires minima grâce à sa valeur relative, c'est-à-dire le rapport entre le salaire minimum national et la structure nationale des salaires. Cette dernière peut être déterminée au moyen de l'indice de Kaitz, c'est-à-dire qu'on mesure le niveau relatif du salaire minimum par rapport soit au salaire national *médian* soit au salaire national *moyen*. Si l'on prend les *salaires médians*, qui sont l'expression statistique d'un salaire qui se situerait au milieu de la grille, 50 pour cent de la main-d'œuvre gagnant un salaire inférieur et 50 pour cent un salaire supérieur, on observe des écarts dans les niveaux de salaires minima relatifs de plus de 30 points de pourcentage (voir le tableau 2). Le niveau le plus élevé, avec

**Tableau 2. Les salaires minima en pourcentage
des salaires médians et moyens, 2010**

	Médian		Moyen
Turquie	66	France	48
France	60	Slovénie	47
Slovénie	58	Belgique	45
Portugal	56	Irlande	44
Lettonie	54	Pays-Bas	42
Belgique	52	Lettonie	40
Irlande	52	Portugal	39
Grèce	49	Royaume-Uni	38
Hongrie	47	Lituanie	37
Pays-Bas	47	Pologne	37
Royaume-Uni	46	Slovaquie	36
Lituanie	45	Hongrie	35
Pologne	45	Luxembourg	35
Slovaquie	45	Espagne	35
Espagne	44	Turquie	35
Roumanie	44	Estonie	34
Luxembourg	43	Grèce	33
Estonie	41	Roumanie	30
République tchèque	35	République tchèque	29

Source: OCDE (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>).

environ 66 pour cent, se situe en Turquie, suivi par la France avec 60 pour cent, et un petit groupe de pays dont le niveau relatif du salaire minimum est supérieur à 50 pour cent, avec la Slovénie, le Portugal, la Lettonie, la Belgique et l'Irlande. Dans la plupart des pays, le niveau relatif du salaire minimum représente de 40 à 50 pour cent du salaire médian. Au bas du tableau, on observe le très bas niveau relatif du salaire minimum de la République tchèque, qui se situe à 35 pour cent seulement du salaire médian.

Si l'on prend les salaires moyens, c'est en France que l'on trouve le niveau relatif du salaire minimum le plus élevé (48 pour cent) et en Slovénie (47 pour cent); quelques pays suivent avec plus de 40 pour cent. Dans la majorité des pays, la valeur relative des salaires minima varie de 30 à 40 pour cent des salaires moyens, et la République tchèque est de nouveau en bas du tableau avec 29 pour cent seulement.

Pour les pays qui n'ont pas de salaire minimum national, il n'existe pas de données comparables. Cependant, certaines études ont montré que les salaires les plus bas inscrits dans les conventions collectives des pays nordiques sont généralement nettement au-dessus de 70 pour cent du salaire médian et de 60 pour cent du salaire moyen (Hansen et Andersen, 2007; Eldring et Alsos, 2012). En revanche, certains des salaires figurant dans des conventions

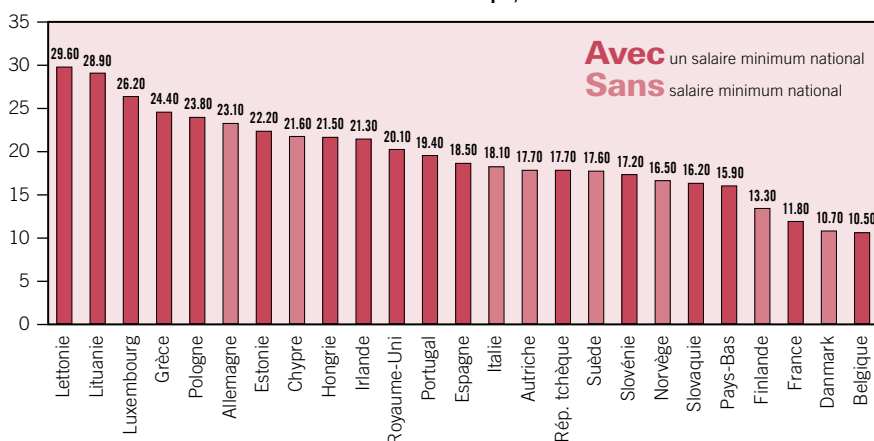
collectives en Allemagne sont encore largement au-dessous de 30 pour cent des salaires médians et moyens (Schulten, 2011b).

L'un dans l'autre, les valeurs relatives des salaires minima montrent très clairement que dans la plupart des pays les salaires minima sont fixés à un niveau plutôt bas. Dans tous les pays, il est inférieur au seuil des bas salaires utilisé par l'OCDE et d'autres organisations internationales, qui est fixé à deux tiers du salaire médian. Si l'on utilise les seuils habituels de pauvreté qui sont de 60 pour cent du revenu médian ou 50 pour cent du revenu moyen, il convient de dire que dans certains pays les salaires minima représentent souvent des «salaires de misère» (Commission européenne, 2011b).

Le secteur faiblement rémunéré en Europe

En dépit des différents systèmes de fixation des salaires minima, tous les pays d'Europe ont un secteur faiblement rémunéré significatif (George, 2011). Si l'on s'en tient à la définition internationale normalisée du bas salaire, qui est un salaire inférieur aux deux tiers du salaire médian national, le secteur faiblement rémunéré en Europe se situe dans une fourchette allant de 10,5 pour cent des travailleurs en Belgique à 29,6 pour cent en Lettonie (voir la figure 5). Il ne semble pas exister de relation claire entre la taille du secteur faiblement rémunéré et le système national de fixation du salaire minimum. On trouve parmi les pays où le secteur faiblement rémunéré est relativement réduit aussi bien des pays qui disposent d'un salaire minimum national (comme la Belgique et la France) que des pays qui n'ont que des salaires minima sectoriels (comme le Danemark et la Finlande). Les pays où le secteur faiblement

Figure 5. Proportion de travailleurs faiblement rémunérés et gagnant les salaires minima nationaux en Europe, 2007*



* Salariés faiblement rémunérés gagnant moins des deux tiers du salaire médian national en pourcentage de l'ensemble des salariés

Source: UE-SILC UDB 2007 (version 4 août 2010) cité dans George, 2011.

rémunéré est important, avec plus de 20 pour cent des travailleurs, sont principalement des pays qui ont un salaire minimum national, mais l'Allemagne et Chypre font également partie de ce groupe.

Le concept d'une politique européenne de salaires minima

Même si tous les pays européens ont une certaine forme de salaires minima, ces derniers sont très souvent fixés à un niveau assez bas et n'empêchent pas l'existence d'un important secteur faiblement rémunéré. L'idée essentielle qui sous-tend le concept de politique européenne de salaires minima est donc d'élaborer une approche coordonnée au niveau européen pour garantir des salaires équitables aux travailleurs partout en Europe. La question des salaires équitables fait depuis longtemps l'objet d'un débat et de nombreux pays reconnaissent un droit à un «salaire équitable» conformément à plusieurs conventions aux niveaux international, régional ou national (Ofek-Ghendler, 2009). En Europe, le «droit à une rémunération équitable», qui devrait permettre à tous les travailleurs d'avoir un «niveau de vie décent», a été reconnu pour la première fois dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe en 1961 (Lörcher, 2006). Afin de rendre cette idée d'un salaire équitable plus opérationnelle, le Conseil de l'Europe a adopté dans les années 1970 des définitions selon lesquelles tout travail devait permettre d'obtenir un salaire brut qui ne pouvait être inférieur à 68 pour cent du salaire moyen brut dans les pays respectifs. Au cours des années 1990, le Conseil de l'Europe a changé d'avis, passant du salaire *brut* au salaire *net*, et a élaboré un nouveau seuil en décidant que le salaire équitable net doit être d'au moins 60 pour cent du salaire net moyen national.

Le Conseil de l'Europe effectue régulièrement des évaluations du respect de la Charte sociale européenne comportant un examen de la conformité au droit à une rémunération équitable, en utilisant le seuil de 60 pour cent. D'après sa dernière évaluation en 2010, seuls cinq pays européens respectaient les critères des salaires équitables (voir le tableau 3). On trouvait parmi ces derniers deux pays disposant d'un salaire minimum national (la France et Malte), plus trois pays scandinaves (le Danemark, la Norvège et la Suède). Concernant les Pays-Bas, le Conseil de l'Europe estimait que le salaire minimum national respectait les critères d'un salaire équitable, mais critiquait les salaires bien inférieurs au salaire minimum pour les jeunes travailleurs. Pour d'autres pays comme l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni et certains des pays d'Europe orientale, le Conseil de l'Europe a conclu que le salaire minimum national avait été fixé à un niveau clairement inférieur au seuil du salaire équitable. L'Allemagne et l'Italie, qui n'ont pas de salaire minimum national, ont toutes deux été considérées comme ne respectant pas le droit à une rémunération équitable.

Devant le niveau souvent faible des salaires minima nationaux, les syndicats ont exigé dans de nombreux pays européens des augmentations

Tableau 3. Conclusions du Conseil de l'Europe sur le respect par les pays du «droit à une rémunération équitable» (article 4) de la Charte sociale européenne, 2010

En conformité	Pas (totalement) en conformité	Pas de conclusion par manque d'informations
Danemark, France, Malte, Norvège, Suède	Allemagne, Espagne, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni	Autriche, Belgique, Finlande, Grèce, Irlande

Source: Conseil de l'Europe, 2010.

substantielles pour faire du salaire minimum un vrai «salaire assurant des conditions d'existence convenables», c'est-à-dire un salaire qui permette d'atteindre un niveau socio-économique minimum (Schulten, 2009, 2010b, 2011a). Dans la seconde moitié des années 2000, les syndicats de certains pays, comme l'Espagne, la Pologne, le Portugal ou la Roumanie, ont été en mesure d'obtenir des accords avec leurs gouvernements en faveur d'augmentations substantielles pendant un certain nombre d'années. Ces accords comportaient généralement un objectif chiffré pour que le salaire minimum atteigne au moins 50 pour cent du salaire moyen national. Pour ce qui est de l'Espagne, l'accord contenait même une référence explicite au seuil du salaire équitable de la Charte sociale européenne (Banyuls, Cano et Aguado, 2010). Cependant, au cours de la crise récente, la plupart des pays ont mis un terme à la politique de relèvement des salaires minima existants (Schulten, 2012). La Slovénie a été la seule exception, car elle a augmenté en 2010 le salaire minimum national de plus de 30 pour cent pour le placer au-dessus du minimum vital slovène (Lukić, 2011).

Dans ce contexte de batailles nationales sur les salaires minima, l'idée d'une politique européenne de salaires minima coordonnée a retenu de plus en plus l'attention ces dernières années (Schulten, 2008; Vaughan-Whitehead, 2010; Eldring et Alsos, 2012). Plusieurs responsables politiques de premier plan de l'Union européenne, comme le premier ministre du Luxembourg, Jean-Claude Juncker, et l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors, ont appelé à l'instauration d'une politique européenne de salaires minima permettant à tous les salariés d'avoir droit à un salaire décent. Cependant, le débat au niveau européen remonte déjà aux années 1990 avec l'adoption en 1989 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Cette dernière prévoit que «soit assurée aux travailleurs une rémunération équitable, c'est-à-dire une rémunération suffisante pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent». En 1993, la Commission européenne a publié un «avis sur une rémunération équitable» demandant aux Etats membres de prendre «les mesures appropriées pour assurer le respect du droit à une rémunération équitable». Elle y soulignait que «la question des bas salaires se pose dans tous les pays de la Communauté européenne» et que «la persistance de bas et très bas salaires soulève des problèmes d'équité et de cohésion et grève l'efficacité économique à long terme» (Commission des communautés européennes, 1993). Réagissant aux activités

de la commission, le Parlement européen a exigé des directives européennes plus contraignantes en faveur de salaires minima nationaux et a encouragé tous les Etats membres à «établir un salaire minimum représentant un certain pourcentage du salaire moyen dans le pays» (Parlement européen, 1993).

Plus récemment, le Parlement européen s'est repenché sur cette question en 2007 et a observé que, «dans de nombreux Etats membres de l'UE, le salaire minimum est fixé à un niveau très faible ou en dessous du seuil de subsistance» (Parlement européen, 2007). En 2008, le Parlement européen a appelé le «Conseil à convenir d'un *objectif européen en matière de salaire minimum* [...] prévoyant une rémunération au moins égale à 60 pour cent du salaire moyen pertinent» (Parlement européen, 2008, les italiques sont ajoutées par l'auteur). En outre, en 2010, le Parlement a adopté un texte disant que «tout travailleur devrait recevoir un salaire assurant des conditions d'existence décentes» et déclaré qu'il faut que «le salaire-subsistance soit toujours supérieur au seuil de pauvreté». En outre, il a suggéré que «la Commission étudie l'impact qu'aurait dans chaque Etat membre une initiative législative relative à l'établissement, au niveau européen, d'un salaire minimum. Le Parlement suggère notamment que l'écart entre le revenu minimum adéquat et le salaire minimum dans l'Etat membre considéré [...] soit inclus dans cette étude» (Parlement européen, 2010). Enfin, le Parlement européen a confirmé en 2011 que l'existence de «travailleurs pauvres» en Europe devrait être surmontée «au travers de la rémunération en général et des salaires minima en particulier qui, indépendamment du fait qu'ils soient régis par la législation ou par des conventions collectives, doivent permettre de garantir un niveau de vie digne» (Parlement européen, 2011).

Alors que l'idée d'une politique européenne de salaire minimum avait déjà gagné un soutien important dans la sphère politique, la question était beaucoup plus controversée au sein du mouvement syndical européen (Schulten, 2008; Furåker et Bengtsson, 2011). Les syndicats de nombreux pays européens sont certes plutôt favorables à cette idée (voir par exemple Vande Keybus, 2012), mais les syndicats scandinaves et italiens en particulier se sont montrés plus sceptiques car ils viennent de pays où l'autonomie de la négociation collective est une tradition relativement forte, l'Etat n'intervenant que fort peu. Comme la couverture de la négociation collective est assez élevée dans ces pays, les syndicats sont opposés à toute forme d'intervention sur les salaires minima par la réglementation. En outre, les syndicats des pays nordiques ont peur qu'une norme européenne sur les salaires minima n'exerce une pression à la baisse sur leurs salaires relativement élevés.

Cependant, une politique européenne de salaire minimum ne consiste pas à fixer un taux unique de salaire minimum européen; il ne s'agit pas non plus d'une harmonisation des institutions fixant le salaire minimum national. Cela ne signifie pas que tous les pays d'Europe doivent introduire un salaire minimum national légal. Comme l'a proposé le Parti socialiste européen, il s'agit bien plus d'un «Pacte européen sur les salaires», qui devrait prévoir

que «les Etats membres de l'UE garantissent à tous les travailleurs et à tous les salariés un salaire au-dessus du seuil de pauvreté, soit par la négociation collective, soit par la législation, tout en veillant à la compatibilité avec les traditions et les pratiques nationales ainsi qu'à l'autonomie des partenaires sociaux et en respectant ces dernières» (PSE, 2010). Cela pourrait signifier en pratique que l'UE définisse un objectif européen ou une norme afin que les salaires minima nationaux représentent un pourcentage défini du salaire moyen ou du salaire médian national. La mise en œuvre de cette politique européenne de salaires minima pourrait se faire grâce à la méthode ouverte de coordination (MOC), méthode classique définissant au niveau européen des objectifs spécifiques assortis d'un calendrier, qui doivent ensuite être mis en œuvre dans le contexte national au moyen des institutions et des procédures traditionnelles (Schulten, 2008). Indépendamment du mode de fixation des salaires minima par la loi ou par conventions collectives, une politique européenne de salaires minima serait un moyen de garantir à tous les travailleurs de l'Europe un salaire décent.

Après de longs débats controversés, la CES (2012) est finalement parvenue à une proposition raisonnable selon laquelle, dans tous les pays européens où il existe des salaires minima, le niveau de ces derniers devrait être d'au moins 50 pour cent du salaire moyen national et 60 pour cent du salaire médian national. Pour de nombreux pays européens, la mise en œuvre de cet objectif européen impliquerait des relèvements substantiels de leurs salaires minima nationaux. Dans la mesure où la politique européenne de salaires minima représenterait une véritable alternative à la politique actuelle de l'UE de nivellement des salaires par le bas, elle aurait de nombreux effets économiques et sociaux positifs:

- en resserrant l'éventail national des salaires par le bas, ce qui entraînerait une distribution plus égalitaire des revenus entre les différentes catégories de travailleurs (y compris la réduction des écarts de salaires entre les femmes et les hommes);
- en contribuant au renforcement de l'évolution globale des salaires afin de stabiliser, voire d'accroître, la part salariale;
- en aidant à lutter contre la pauvreté et en réduisant le poids des prestations sociales à la charge de l'Etat;
- en contribuant à stabiliser ou à accroître la demande privée, puisque les travailleurs à faible revenu vont dépenser la plus grande partie de leur revenu supplémentaire en consommant;
- en soutenant la fonction des salaires qui est d'être un ancrage nominal pour le niveau des prix afin d'empêcher la déflation.

En résumé, une politique européenne de salaires minima pourrait apporter une contribution majeure au développement en Europe d'un nouveau modèle,

plus durable, de croissance induite par les salaires. Parallèlement, elle concrétiserait l'idée d'«Europe sociale» et apporterait une nouvelle légitimité au processus d'intégration européenne. Cependant, la mise en œuvre d'une politique européenne de salaires minima nécessite un mouvement social européen capable de faire pression pour faire avancer cette question sur l'agenda européen. Il semble qu'à cet égard les syndicats européens et les autres forces sociales ont encore du chemin à faire.

Références

- Allard, C.; Everaet, L. 2010. «Lifting euro area growth: Priorities for structural reforms and governance», IMF Staff Position Note, SPN/10/19, FMI.
- Andini, C.; Cabral, R. 2012. «Further austerity and wage cuts will worsen the euro crisis», IZA Policy Paper No. 37.
- Banyuls, J.; Cano, E.; Aguado, E. 2010. *Minimum wage systems and changing industrial relations in Europe: National Report Spain*, Valencia, septembre. Disponible à l'adresse <http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/spanishreport.pdf>.
- Bispinck, R.; Schulten, T. 2011. «Trade union responses to precarious employment in Germany», WSI Discussion Paper No. 178, Düsseldorf. Disponible à l'adresse http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_178.pdf.
- Busch, K. 2012. *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin. Disponible à l'adresse <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf>.
- ; Hirschel, D. 2011. *Europe at the crossroads: Ways out of the crisis*, Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), International Policy Analysis, Berlin.
- Carcar, S. 2011. «El Gobierno congela el salario mínimo, por primera vez desde que se creó», *El País*, 28 décembre.
- CES (Confédération européenne des syndicats). 2010. *Défendre l'autonomie des négociations collectives en Europe*, résolution adoptée lors du Comité exécutif des 1 et 2 décembre. Disponible à l'adresse <http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-FR-Defending-autonomy-collective-bargaining.pdf>.
- . 2011. *Résolution de la CES sur la gouvernance économique européenne*, adoptée lors du Comité exécutif du 8 mars. Disponible à l'adresse <http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-FR2011.pdf>.
- . 2012. «Solidarity in the crisis and beyond: Towards a coordinated European trade union approach to tackling social dumping», Discussion Note, ETUC Winter School Copenhagen, 7-8 février. Disponible à l'adresse http://www.etuc.org/IMG/pdf/ETUC_Winter_School_-_Discussion_note_FINAL.pdf.
- Collignon, S. 2009. «Wage developments in Euroland or: the failure of the macroeconomic dialogue», document non publié. Disponible à l'adresse <http://www.stefancollignon.de/PDF/WagedevelopmentsinEuroland34.pdf>.
- Conseil de l'Europe. 2010. *Charte sociale européenne*, conclusions 2010 du Comité européen des droits sociaux, Strasbourg. Disponible à l'adresse http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/conclusionsyear_FR.asp

- Commission des communautés européennes. 1993. *Avis de la commission sur une rémunération équitable*, COM(93) 388 final, Bruxelles, 1^{er} septembre.
- Commission européenne. 2011a. *Annexe Rapport macroéconomique à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: analyse annuelle de la croissance 2012*, Bruxelles, 23.11.2011, COM(2011) 815 final, vol. 3/5 – Annexe II.
- . 2011b. *Employment and social developments in Europe 2011*, UE, Bruxelles.
- Dufresne, A. 2012. «Le consensus de Berlin», *Le Monde diplomatique*, n° 2, février.
- Eldring, L.; Alsos, K. 2012. «Lovfestet minstelønn: Norden og Europa», rapport à paraître, FAFO.
- El País*. 2011. «ECB asked Spain for wages cuts in return for bond purchases», *El País.com* (version anglaise), 7 décembre.
- FMI (Fonds monétaire international). 2011. «Ireland», IMF Country Report No. 11/109. Disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11109.pdf>.
- Furåker, B.; Bengtsson, M. 2011. *On the road to transnational cooperation? Results from a survey among European trade unions*, document présenté à la Industrial Relations in Europe Conference (IREC), 1 et 2 septembre, Barcelone.
- George, R. 2011. «Niedriglohn und Geschlecht im europäischen Vergleich», *WSI-Mitteilungen*, vol. 64, n° 19, pp. 548-556.
- Gouvernement irlandais; FMI. 2010. *Ireland: Letter of intent, memorandum of economic and financial policies, and technical memorandum of understanding*, 3 décembre. Disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/loi/2010/irl/120310.pdf>.
- Gouvernement portugais; FMI. 2011. *Portugal: Letter of intent, memorandum of economic and financial policies, and technical memorandum of understanding*, 17 mai. Disponible à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.
- Groupe d'experts sur le SMIC. 2011. *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, rapport du groupe d'experts à la Commission nationale sur la négociation collective, décembre. Disponible à l'adresse <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/332756>.
- Hansen, B.; Andersen, S. K. 2007. «Mindsteløn i Europa» *FAOS Forskningsnotater*, n° 88, octobre. Disponible à l'adresse http://faos.ku.dk/pdf/forskningsnotater/forskningsnotater_2007/fnotat88.pdf/.
- Hein, E. 2011. «Redistribution, déséquilibres mondiaux et crise économique et financière: plaidoyer pour un New Deal keynésien», *Journal international de recherche syndicale*, vol. 3, n° 1, pp. 57-81.
- Hermann, C.; Schulten, T. 2007. «Mindestlohn statt Kombilohn», *WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift*, n° 30, pp. 133-151.
- Herr, H.; Kazandziska, M. 2011. «Principles of minimum wage policy – Economics, institutions and recommendations», document de travail n° 11, Global Labour University.
- Janssen, R. 2011. «European economic governance: The next big hold up on wages», *Global Labour Column*, n° 45. Disponible à l'adresse http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_45_Janssen.pdf.

- Komiljovics, M. 2011. «Hungary: Government to stop consulting unions on minimum wage» *EIROOnline*. Disponible à l'adresse <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/hu1107021i.htm>.
- Lörcher, K. 2006. «Das Recht auf angemessenes Arbeitsentgelt nach der Europäischen Sozialcharta», dans G. Sterkel, T. Schulten et J. Wiedemuth (sous la dir. de), *Mindestlöhne gegen Lohndumping: Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien*, VSA, Hambourg, pp. 216-226.
- Lukić, G. 2011. *Annual review 2010 on labour relations and social dialogue in South East Europe: Slovenia*, Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Belgrade. Disponible à l'adresse <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/07876.pdf>.
- Nestić, D.; Rašić Bakarić, I. 2010. *Minimum wage systems and changing industrial relations in Europe: National Report Croatia*, Zagreb, septembre. Disponible à l'adresse <http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/CroatianReport.pdf>.
- Ofek-Ghendler, H. 2009. «Globalization and social justice: The right to minimum wage», *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 3, n° 2, pp. 266-300.
- Paphitis, N.; Corder, M. 2012. «Greek unions, employers associations reject demands for private-sector wage cuts», *Huffingtonpost.com*, 3 février.
- Parlement européen. 1993. Rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales sur le projet d'avis de la Commission sur une rémunération équitable (SEC) (91)211 du 18 février 1993, document de séance du Parlement européen DOC-DE\RR\2222423, PE 202.744/final.
- . 2007. «Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur le bilan de la réalité sociale (2007/2104 (INI))», *Journal officiel de l'Union européenne*, C 282 E, 6.11.2008, pp. 463-474.
- . 2008. *Promouvoir l'intégration sociale et lutter contre la pauvreté, y compris celle des enfants, au sein de l'UE*, résolution adoptée le 9 octobre (2008/2034 (INI)).
- . 2010. *Rôle du revenu minimum dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une société inclusive en Europe*, résolution adoptée le 20 octobre (2010/2039(INI)).
- . 2011. *Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, résolution adoptée le 15 novembre (2011/2052(INI)).
- PSE (Parti socialiste européen). 2010. *A European employment and social progress pact for fair growth*, document du PSE adopté par le Conseil du PSE à Varsovie le 2 décembre.
- Schmidt, V.; Vaughan-Whitehead, D. (sous la dir. de). 2011. *The impact of the crisis on wages in South-East Europe*, ILO, Budapest.
- Schulten, T. 2008. «Towards a European minimum wage policy? Fair wages and social Europe», *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 4, pp. 421-439.
- . 2009. «WSI-Mindestlohnbericht 2009», *WSI-Mitteilungen*, vol. 62, n° 3, pp. 150-157.
- . 2010a. «WSI-Mindestlohnbericht 2010 – Unterschiedliche Strategien in der Krise», *WSI-Mitteilungen*, vol. 63, n° 3, pp. 152-160.
- . 2010b. «Perspektiven des gewerkschaftlichen Kerngeschäfts: Zur Reichweite der Tarifpolitik in Europa», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 13, pp. 36-40.

- . 2011a. «WSI-Mindestlohnbericht 2011 – Mindestlöhne unter Krisendruck», *WSI-Mitteilungen*, vol. 64, n° 3, pp. 131-137.
- . 2011b. «Niedriglöhne in Deutschland. Ursachen, soziale Folgen und Alternativen», dans G. Wallraff, F. Bsirske et F.-J. Möllenberg (sous la dir. de), *Leben ohne Mindestlohn – Arm wegen Arbeit*, VSA, Hambourg, pp. 68-81.
- . 2012. «WSI-Mindestlohnbericht 2012 – Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik», *WSI-Mitteilungen*, vol. 65, n° 2.
- ; Bispinck, R.; Schäfer, C. (sous la dir. de). 2006. *Minimum wages in Europe*, ETUI, Bruxelles.
- Soumeli, E. 2011. «Cyprus: Ministry announces further minimum wages increases», *EIROOnline*, juillet. Disponible à l'adresse <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/05/articles/cy1105029i.htm>.
- Stockhammer, E. 2011a. «Peripheral Europe's debt and German wages: The role of wage policy in the euro area», Discussion Paper No. 29, Research on Money and Finance.
- . 2011b. «La croissance induite par les salaires: introduction», *Journal international de recherche syndicale*, vol. 3, n° 2, pp. 185-209.
- Taylor, P. 2012. «Europe left torn between outrage and anxiety on Greece», *Reuters.com*, 13 février.
- USS/SGB (Union syndicale suisse). 2011. *Mindestlöhne. Situation und Handlungsbedarf*, rapport du groupe d'experts de l'USS sur les salaires minimums, SGB, Berne.
- Vande Keybus, L. 2012. «Minimum wages in Europe: A strategy against wage-dumping policies?», *Global Labour Column*, n° 86. Disponible à l'adresse http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_86_Keybus.pdf.
- Vaughan-Whitehead, D. (sous la dir. de). 2010. *The minimum wage revisited in the enlarged EU*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, et BIT, Genève.

A quel niveau les pays devraient-ils fixer leurs salaires minima?

Patrick Belser

Bureau international du Travail, Genève

Kristen Sobeck

Bureau international du Travail, Genève

Les auteurs souhaitent remercier Frank Hoffer et Pierre Laliberté pour leurs commentaires très utiles. Les opinions exprimées dans ce document appartiennent à ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'avis de l'Organisation internationale du Travail.

A quel niveau les pays devraient-ils fixer leurs salaires minima légaux? Il est surprenant de constater que les recherches en disent fort peu sur cette question simple, mais pourtant fondamentale. Un examen approfondi de la littérature existante révèle que la plupart des travaux de recherche portent exclusivement sur l'impact des modifications marginales du niveau des salaires minima (voir par exemple Neumark et Wascher, 2008). On a, d'une part, un grand nombre d'études qui traquent les éventuels effets néfastes des modifications marginales sur le volume de l'emploi salarié dans l'économie formelle et informelle. Et, d'autre part, de plus en plus d'articles démontrent les avantages des modifications marginales pour réduire le travail mal rémunéré et les inégalités. Ensemble, ces études alimentent un débat apparemment sans fin entre les économistes pour savoir s'il est souhaitable d'avoir des salaires minima ou pas.

Pourtant, les responsables politiques semblent avoir fait leur choix depuis longtemps. D'après le Rapport mondial sur les salaires 2008/09, les salaires minima constituent un instrument de politique quasiment universel, appliqué sous une forme ou une autre dans plus de 90 pour cent des pays du monde (BIT, 2008, p. 36). Dans tous ces pays, la principale question à laquelle doivent répondre les responsables politiques n'est pas de savoir s'il faut adopter un salaire minimum ou pas, mais plutôt de savoir «comment le faire fonctionner» et «à quel niveau doit-il être fixé?». Ce document examine certains indicateurs assez facilement disponibles qui peuvent être utilisés pour la fixation du salaire minimum au niveau approprié, en tenant compte des spécificités du pays. La méthodologie ne fait pas appel à des données économétriques sophistiquées; elle ne franchit pas la frontière des modélisations mathématiques. Ce document cherche à apporter une contribution sur une question pratique, à partir des travaux antérieurs réalisés au BIT (y compris BIT, 1992; Starr, 1993; Eyraud et Saget, 2005; Marinakis et Velasco, 2006; Belser et Rani, 2010; Vaughan-Whitehead, 2010; Lee et McCann, 2011a).

Ce document reconnaît que la détermination du niveau des salaires minima est une question sensible qui devrait être tranchée par les gouvernements après avoir pleinement consulté – et dans l'idéal après avoir négocié avec – les partenaires sociaux. Les indicateurs statistiques ne représentent donc qu'un point de départ ou de référence pour ces consultations. En fin de compte, ce sont les parties prenantes nationales qui doivent se mettre d'accord sur un ou plusieurs chiffres, en fonction de l'importance qu'ils attribuent aux objectifs sociaux et aux objectifs économiques qui diffèrent. En réalité, il n'existe pas de niveau «idéal» du salaire minimum. Les indicateurs statistiques n'ont pas pour objectif de se substituer au tripartisme ni à la négociation collective, mais plutôt d'informer les gouvernements et les partenaires sociaux sur les fourchettes de valeurs pour lesquelles les avantages du salaire minimum l'emportent probablement sur les coûts.

La première partie de ce document présente quelques considérations liminaires sur la question de la gestion des politiques de salaire minimum.

Elle porte en particulier sur le rôle des partenaires sociaux, la structure des salaires minima, leur couverture et les implications sur les écarts de salaires entre les hommes et les femmes, la définition de ce qui est comptabilisé comme salaire, et les stratégies de mise en œuvre. La deuxième partie explore la question du niveau des salaires minima en commençant par passer en revue les critères repris dans la convention n° 131 de l'OIT sur la fixation des salaires minima ainsi que les arbitrages qu'implique la fixation des salaires minima. Enfin, la troisième partie propose un certain nombre d'indicateurs opérationnels, comme le calcul du salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables, le rapport entre salaire minimum, salaire moyen et salaire médian, et les estimations de l'impact sur la masse salariale et le niveau des prix.

Quelques considérations liminaires

Qu'est-ce qu'un salaire minimum exactement? D'un point de vue juridique, le salaire minimum «représente le niveau de rémunération au-dessous duquel on ne saurait descendre ni en droit ni en fait, quel que soit le mode de rémunération ou la qualification du travailleur; le salaire minimum est le salaire qui, dans chaque pays, a force de loi et qui est applicable sous peine de sanctions pénales ou d'autres sanctions appropriées»¹. D'après la convention n° 131 de l'OIT, l'objectif essentiel d'un salaire minimum est de protéger les salariés des «salaires excessivement bas». En d'autres termes, le salaire minimum tend à établir un plancher à la distribution des salaires en dessous duquel aucun travailleur ne peut légalement être payé.

Le rôle des partenaires sociaux

Qui doit fixer le salaire minimum? La convention n° 131 de l'OIT suggère que les gouvernements, les partenaires sociaux et des experts indépendants devraient être impliqués dans la fixation des salaires minima. Lors de la conception de ce système, des «dispositions seront également prises pour permettre que participent directement» à l'application du système des salaires minima:

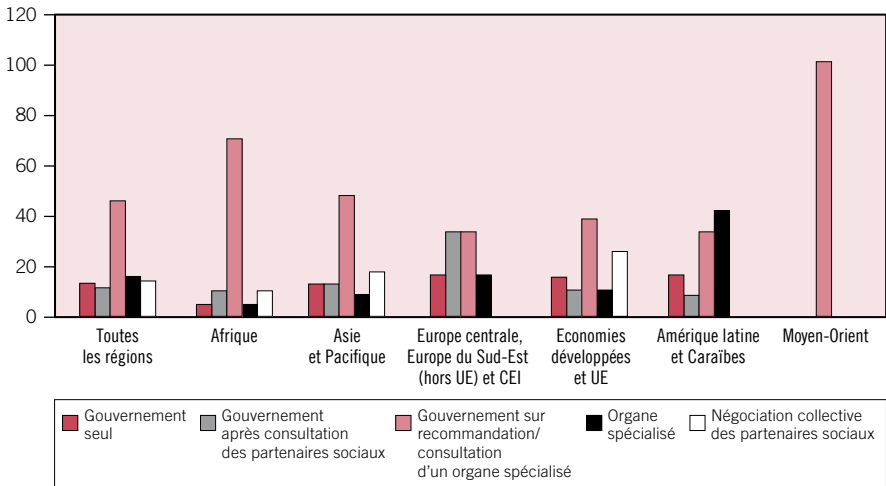
- a) des représentants d'organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés ou, en l'absence de telles organisations, des représentants des employeurs et des travailleurs intéressés, cette participation devant s'effectuer sur un pied d'égalité;

1. BIT, 1992, p. 12, citant le rapport d'un groupe d'experts réunis par le Conseil d'administration lors de sa 168^e session (Genève, février-mars 1967). Les salaires minima fixés par les conventions collectives rendues obligatoires par l'autorité publique sont inclus dans cette définition.

- b) des personnes dont la compétence pour représenter les intérêts généraux du pays est reconnue et qui auront été nommées après que des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés auront été pleinement consultées là où de telles organisations existent et où pareille consultation est conforme à la législation ou à la pratique nationales.

Beaucoup de pays semblent avoir mis en place des «commissions sur les salaires minima», mais les systèmes de fixation des salaires minima varient selon les pays. La convention n° 131 de l'OIT permet de fixer les salaires minima par une loi, une décision de l'autorité compétente, des commissions sur les salaires ou des conseils des salaires, des tribunaux du travail ou les tribunaux des prud'hommes, ou simplement en donnant force de loi aux dispositions des conventions collectives². Quel que soit le système choisi, les décisions ne devraient pas être prises unilatéralement par les gouvernements, mais conjointement avec les représentants des organisations des employeurs et des travailleurs. Le dialogue social sur les salaires minima contribue à promouvoir l'élaboration d'un consensus et la participation démocratique des principales parties concernées; il encourage la bonne gouvernance. Il évite également les ajustements erratiques ou les modifications intempestives du système qui peuvent bouleverser l'activité économique. Pour que le dialogue social fonctionne correctement, les partenaires sociaux et les responsables politiques ont également besoin de disposer en temps utile des informations et des analyses pertinentes des offices nationaux des statistiques ou d'autres

Figure 1. Les salaires minima et le dialogue social (en pourcentage)



Source: base de données du BIT sur les conditions de travail et les législations en matière d'emploi.

2. Il s'agit du texte de la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970.

sources universitaires. Des ressources suffisantes devraient donc être consacrées à la collecte de statistiques et d'informations pertinentes.

Les informations disponibles sur la base de données du BIT sur les conditions de travail et les législations en matière d'emploi³ analysées dans le rapport sur les législations régissant les conditions de travail (BIT, 2010b) montrent que, dans 13 pour cent des pays, les gouvernements fixent unilatéralement les salaires minima, sans consultations préalables. Dans une majorité de pays, le gouvernement prend sa décision soit après avoir organisé des consultations ou avoir reçu les recommandations d'un organe tripartite spécialisé comme la Commission sur les bas salaires (Low Pay Commission) du Royaume-Uni ou le Conseil sur les salaires minima de la République de Corée (45 pour cent), soit après consultation directe des partenaires sociaux, comme au Brésil (11 pour cent). C'est seulement dans une minorité de cas (16 pour cent) que le pouvoir de décision est complètement délégué à un organe spécialisé. Les planchers salariaux qui sont négociés par convention collective sans aucune intervention de l'Etat, mais qui sont rendus obligatoires par les autorités publiques (dans 14 pour cent des pays), sont également considérés comme des salaires minima par l'OIT, même s'ils ne couvrent habituellement pas les travailleurs vulnérables dans les secteurs ou les industries où les partenaires sociaux sont faibles ou inexistantes.

Favoriser la simplicité

Dans le monde entier, on estime à 90 pour cent le nombre de pays qui disposent d'une sorte de procédure de fixation des salaires minima (BIT, 2008). Mais, ce qui les caractérise, c'est leur incroyable diversité. Certains pays accordent des salaires minima nationaux relativement simples – qui sont des planchers salariaux qui s'appliquent à l'ensemble de l'économie et à tous les travailleurs, avec parfois des variations régionales ou en fonction de grandes catégories de travailleurs (en particulier les jeunes ou d'autres groupes comme les travailleurs domestiques). C'est le cas du salaire minimum national du Royaume-Uni ou du SMIC en France. Le salaire minimum fédéral des Etats-Unis en est un autre exemple; il a célébré en 2007 son 75^e anniversaire. Un certain nombre de pays en développement s'appuient également sur des systèmes similaires qui sont relativement simples, notamment le Brésil (avec un seul niveau national), la Chine (un niveau par province) ou la plupart des pays francophones d'Afrique occidentale.

Une minorité de pays utilisent des systèmes plus complexes de salaires minima en fonction des secteurs et/ou des professions. Les systèmes dans lesquels les autorités publiques déterminent ces taux de salaires minima multiples en fonction des activités économiques ou des métiers sont relativement

3. Voir <http://www.ilo.org/dyn/travail>.

plus fréquents dans les pays en développement. Ces politiques de salaires minima ont souvent été mises en place pour compenser l'absence de négociation collective dans certains secteurs. En Afrique du Sud, par exemple, le gouvernement fixe des salaires minima par le biais de «décrets sectoriels» dans les secteurs qui se caractérisent par une main-d'œuvre vulnérable et non syndiquée. Depuis 2002, ces décrets incluent les travailleurs domestiques et les travailleurs agricoles – des catégories qui comprennent certains des travailleurs les moins bien payés et les plus pauvres de l'économie. Il existe des systèmes similaires de salaires minima obligatoires au niveau sectoriel ou par profession dans un assez grand nombre de pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Les deux systèmes ont leurs avantages et dépendent souvent des choix passés en fonction de l'histoire des pays, mais le Rapport mondial sur les salaires 2008/09 (BIT, 2008) estimait qu'il était préférable de simplifier au maximum l'appareil institutionnel visant à fixer les salaires minima (on trouve une recommandation similaire chez Cunningham, 2007). En réalité, il est plus facile de communiquer et de sensibiliser le public en général avec une conception simple. C'est pourquoi, même en cas de taux sectoriels spécifiques, il est conseillé de s'en tenir à un nombre raisonnable de taux. En outre, il convient de rappeler que les taux sectoriels spécifiques étaient initialement considérés comme un pis-aller, destinés à être supprimés avec le développement de la négociation collective (voir Starr, 1993). Il est donc souhaitable de créer un système décentralisé de conseils ou de commissions sur les salaires auxquels participent des représentants des travailleurs et des employeurs pour chaque secteur. Mais lorsque ces conseils ou ces commissions fixent un trop grand nombre de taux, la coordination et la cohérence du système peuvent relever du défi, et le système finit par éliminer la négociation collective au lieu de l'encourager – se transformant ainsi de pis-aller temporaire en structure permanente.

La coordination des taux représente souvent un défi dans les pays qui ont des salaires minima différents selon les régions, les secteurs ou les professions. Si les conseils régionaux sur les salaires ne se mettent pas d'accord sur des critères communs pour fixer les salaires minima, le risque est grand de voir des travailleurs similaires recevoir des salaires réels très divergents dans les différentes provinces du pays. Ce qui peut susciter des tensions entre les différentes régions, car cela peut avoir une incidence sur la compétitivité relative des différentes régions et même déclencher des flux migratoires internes importants. En Inde, par exemple, le Congrès national des syndicats indiens (INTUC) a estimé en 2007 qu'une meilleure coordination permettrait d'éviter le déplacement des industries d'un Etat à l'autre dans une sorte de course au moins-disant pour attirer les investissements nationaux et étrangers.

On voit apparaître une autre source de complication lorsque différents éléments de la protection sociale, comme les retraites, les pensions d'invalidité ou les indemnités de maternité, sont liés au niveau des salaires minima.

Dans la pratique, cela veut dire que les retraites et les autres prestations augmentent à chaque ajustement du salaire minimum. Même si cela peut être utile pour préserver le pouvoir d'achat des retraités les plus pauvres, dans la pratique, cela a parfois empêché les gouvernements d'augmenter les salaires minima par crainte d'un impact négatif sur les budgets de la sécurité sociale, ce qui rend donc la politique des salaires minima inefficace. Marinakis et Velasco (2006, p. 13) montrent par exemple que la baisse de la valeur réelle du salaire minimum dans les années 1980 en Argentine et au Brésil était en fait destinée à réduire le déficit budgétaire en comprimant les dépenses de sécurité sociale.

La couverture et les écarts de salaires entre les hommes et les femmes

La surreprésentation des femmes dans les emplois faiblement rémunérés semble être une caractéristique universelle des marchés du travail, et le fait que les femmes sont majoritaires dans les emplois faiblement rémunérés a un impact négatif sur l'écart entre les salaires moyens des hommes et des femmes (BIT, 2010a). Dans certains pays, ce phénomène peut s'expliquer en partie parce que les femmes ont moins d'opportunités d'éducation, et que leurs niveaux de compétence et de productivité sont donc inférieurs; cette situation invite à prendre des mesures pour améliorer l'éducation et les compétences (ou «l'employabilité») des femmes. Cependant, l'écart entre les salaires des hommes et des femmes n'a diminué que lentement dans de nombreux pays, en dépit d'un alignement croissant de la réussite scolaire et de l'expérience professionnelle des hommes et des femmes; cela montre que les pratiques discriminatoires contre les femmes perdurent au niveau des salaires.

Pour que le salaire minimum puisse avoir le maximum d'impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes, la couverture est un outil essentiel – car les emplois et les secteurs où les femmes prédominent sont souvent exclus de la protection des législations sur les salaires minima. Dans les systèmes où les salaires minima varient en fonction des secteurs ou des professions, les emplois ou les secteurs dans lesquels les femmes prédominent sont moins souvent couverts. Mais, même dans le cas de salaires minima nationaux, la législation attribue fréquemment des taux inférieurs aux métiers où les femmes prédominent. Le cas des travailleurs domestiques est un exemple symptomatique, car les salaires minima sont inférieurs ou ces métiers sont carrément exclus de la protection du droit du travail parce que les travailleurs domestiques exercent leurs activités auprès des ménages privés et non dans les lieux de travail traditionnels que sont les usines ou les bureaux. La nouvelle convention n° 189 de l'OIT concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques cherche à garantir l'égalité de traitement à l'avenir. Au Chili, les travailleurs domestiques ont maintenant droit depuis

mars 2011 au même salaire minimum national que les autres travailleurs; ce résultat a pu être obtenu grâce à l'augmentation progressive du salaire des travailleurs domestiques, fixé auparavant à 75 pour cent du taux général.

Dans d'autres cas, même lorsque la négociation collective existe, les femmes peuvent potentiellement sortir gagnantes de l'imposition d'un salaire minimum légal. En Finlande, par exemple, on a constaté que la sur-représentation des femmes dans les conventions collectives les moins bien rémunérées contribuait de façon importante à l'écart des salaires entre les hommes et les femmes (Laine, 2008). En outre, en Autriche, en 2005, alors que la couverture des négociations collectives était de près de 99 pour cent, les écarts de salaires entre les hommes et les femmes atteignaient 31 pour cent dans le décile inférieur des revenus, ce qui était partiellement imputable aux différences de taux minima des conventions collectives sectorielles; les taux minima dans les secteurs dominés par les femmes étaient systématiquement inférieurs à ceux des secteurs où les hommes sont majoritaires (Rubery et Grimshaw, 2011). En 2009, les partenaires sociaux ont négocié en Autriche un niveau minimum intersectoriel en ciblant les secteurs les moins bien rémunérés où prédominent les femmes. Même si ce minimum intersectoriel n'était pas obligatoire, on peut malgré tout s'attendre à ce que cet accord contribue à réduire à l'avenir les écarts de revenus entre les femmes et les hommes.

Que doit-on comptabiliser dans les salaires?

«Le terme *salaire* signifie, quels qu'en soient la dénomination ou le mode de calcul, la rémunération ou les gains susceptibles d'être évalués en espèces et fixés par accord ou par la législation nationale, qui sont dus en vertu d'un contrat de louage de services, écrit ou verbal, par un employeur à un travailleur, soit pour le travail effectué ou devant être effectué, soit pour les services rendus ou devant être rendus» (convention n° 95 sur la protection du salaire, article 1). En principe, les salaires font référence au salaire brut avant impôt, prélèvements sociaux et autres déductions légales, ce qui diffère donc du concept de salaire net en poche. Les salaires sont aussi différents du coût total de la main-d'œuvre pour les employeurs, qui, en plus des salaires, inclut les contributions à la sécurité sociale, à la caisse de retraite ou les coûts de la formation professionnelle.

Quels sont les éléments de l'ensemble de la paie qui comptent pour le salaire minimum? En général, il est conforme à la loi d'inclure les primes de rendement (commissions, pourboires centralisés ou taux à la pièce). C'est-à-dire que la loi est respectée lorsqu'on ajoute au salaire de base les pourboires centralisés, par exemple. Cependant, les prestations et les primes pour les heures de travail effectuées en dehors des heures ouvrables ou les heures supplémentaires ne sont pas incluses, parce que les travailleurs ne devraient pas être obligés de

faire des heures supplémentaires pour obtenir le salaire minimum. Les pourboires payés directement par le client au travailleur sont habituellement exclus aussi. En principe, un travailleur devrait avoir droit au salaire minimum pour chacune des heures de son horaire de travail, en faisant la moyenne de la rémunération normale du travailleur pendant la période de référence qui peut aller jusqu'à un mois au maximum. Par exemple, à la fin du mois, tous les travailleurs – y compris ceux qui travaillent à domicile ou ceux qui sont payés à la pièce – devraient recevoir le salaire minimum quels que soient le taux à la pièce ou la production réalisée (voir Low Pay Commission, 1998).

Une des questions fréquemment posées porte sur la possibilité de payer le salaire en nature. La convention (n° 95) de l'OIT sur la protection du salaire, 1949, reconnaît que différentes allocations en nature peuvent être habituelles ou souhaitables dans certaines industries ou professions et estime que cette méthode de paiement est admissible si elle est autorisée au niveau national. Cependant, le paiement de salaires en nature ne peut que s'ajouter au paiement en espèces et doit donc être partiel. La convention établit aussi que le paiement sous forme de spiritueux ou de drogue nuisible ne sera admis en aucun cas. Les autres conditions sont que les prestations en nature doivent servir à l'usage personnel du travailleur et que la valeur attribuée à ces prestations soit juste et raisonnable. Les prestations en espèces et en nature sont un peu différentes également, comme le remarque le Système de comptabilité nationale (OCDE *et al.*, 1993): les revenus en nature peuvent apporter moins de satisfaction que les revenus en espèces car les employés ne sont pas libres de choisir comment les dépenser. Certains des biens ou des services fournis aux employés peuvent être d'une sorte ou d'une qualité que l'employé n'achèterait pas normalement⁴.

Respect de la législation

Les critères de fixation du salaire minimum sont certes essentiels, mais les mesures permettant de garantir son application le sont tout autant. Tout comme d'autres éléments du droit du travail, les salaires minima sont rarement respectés de façon spontanée. Même dans le scénario le plus optimiste, il serait irréaliste de supposer qu'on puisse rapidement faire respecter totalement ces mesures dans tous les pays. Cependant, il est possible de prendre des mesures pour augmenter de façon radicale le taux de conformité. Tout d'abord, si les systèmes sont simples, les travailleurs, les employeurs et la société civile peuvent facilement en être informés, et ils seront plus faciles à faire respecter. Les recherches menées par le BIT montrent que les travailleurs qui savent à quoi ils ont droit sont beaucoup plus susceptibles de recevoir le salaire auquel ils ont droit (Lee et McCann, 2011b). Même dans

4. Système de comptabilité nationale, 1993, paragraphe 7.38.

l'économie informelle, une norme salariale largement connue peut avoir un effet positif en modifiant les attentes des travailleurs et des employeurs – c'est l'effet de «phare» (voir Boeri, Garibaldi et Ribeiro, 2010; ce document comporte une discussion récente sur cet effet au Brésil). Deuxièmement, le respect de la loi dépend de la probabilité pour les entreprises de recevoir la visite des services d'inspection du travail et du niveau des sanctions en cas d'infraction (Squire et Suthiwart-Narueput, 1997). Les stratégies de l'inspection du travail et le cadre juridique jouent donc un rôle essentiel. Le rôle des partenaires sociaux est également important pour garantir le respect du droit du travail. Les organisations d'employeurs et les syndicats peuvent faire pression sur les employeurs qui sous-paient, et la pression des pairs peut également décourager les pratiques abusives des employeurs. Troisièmement, il est essentiel que la politique soit cohérente. Si les programmes comme les plans nationaux de garantie de l'emploi paient le salaire minimum, ils peuvent effectivement réduire l'offre de main-d'œuvre pour les entreprises qui sous-paient – ce qui peut renforcer la probabilité de conformité à la loi (voir le document de Rani et Belser à ce sujet dans ce volume). Pour avoir une idée plus complète des défis de la mise en œuvre de la loi et des solutions créatives, incluant notamment le recours aux marchés publics ou à des labels sociaux, voir Benassi (2011).

Une approche équilibrée pour fixer les salaires minima

Les critères pour fixer les salaires minima

Passons maintenant à l'objet principal de ce document: à quel niveau devrait être fixé le salaire minimum? Aucune des normes internationales du travail de l'OIT ne contient de formule mathématique. L'article 3 de la convention (n° 131) de l'OIT sur la fixation des salaires minima, 1970, prévoit que:

Les éléments à prendre en considération pour déterminer le niveau des salaires minima devront, autant qu'il sera possible et approprié, compte tenu de la pratique et des conditions nationales, comprendre:

- a) les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux;
- b) les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi.

La recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970, reprend les mêmes critères, sans les expliquer plus avant. Il convient d'observer que ces

critères sont très abstraits, mais qu'ils indiquent néanmoins que les autorités responsables de la fixation des salaires minima devraient essayer de trouver un équilibre entre les préoccupations économiques et sociales (Starr, 1993). Mais l'interprétation exacte et l'importance relative de chacun des critères ne sont pas précisées. En fait, les critères précités ne prétendent pas donner de réponse définitive et univoque à la question de savoir comment calculer un salaire minimum approprié. Le poids relatif attribué aux différents éléments relève d'un choix subjectif (BIT, 1992).

La périodicité et les critères d'ajustement des salaires minima

Les salaires minima se distinguent des autres normes du travail par la rapidité avec laquelle ils deviennent obsolètes; en fait, ils doivent être régulièrement ajustés pour garder leur pertinence. Alors que la recommandation n° 30 se contentait de suggérer à propos des salaires minima sectoriels que «des dispositions devraient prévoir la révision des taux minima quand les ouvriers ou les patrons qui font partie de ces organismes en expriment le désir», la convention ultérieure n° 131 considérait que les salaires minima devront être «ajustés de temps à autre» (article 4). La recommandation n° 135 sur la fixation des salaires minima est plus explicite et prévoit cela:

Les taux des salaires minima devraient être ajustés de temps à autre afin de tenir compte des modifications du coût de la vie et d'autres conditions économiques.

A cet effet, il pourrait être procédé à un examen des taux des salaires minima en relation avec le coût de la vie et les autres conditions économiques, soit à intervalles réguliers, soit chaque fois qu'une telle étude apparaîtrait appropriée à la lumière des variations d'un indice du coût de la vie.

L'analyse de ces deux conventions sur ce sujet montre donc l'évolution de la façon d'envisager la nécessité d'un réajustement périodique du niveau des salaires minima, tout en laissant la possibilité de le faire à intervalle régulier ou pas. Il est intéressant de constater que la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, n'établit pas de distinction entre les critères utilisés pour fixer le salaire minimum et ceux qui sont utilisés pour les ajuster. En principe, donc, les critères utilisés pour déterminer les salaires minima et les critères utilisés pour leur ajustement devraient être les mêmes. Cependant, comme il n'est généralement pas faisable de reprendre tous les critères en compte à chaque ajustement, une série de critères simplifiés dynamiques sont généralement utilisés à cette fin (BIT, 1992).

Les arbitrages à rendre pour déterminer et ajuster le niveau du salaire minimum

L'approche équilibrée recommandée par les normes de l'OIT reflète le fait que le salaire minimum est un outil de redistribution qui comporte des coûts et des avantages (voir par exemple Freeman, 1996). Pour ce qui est des avantages, les études élaborées dans les pays développés et en développement montrent que les salaires minima, en créant un plancher efficace à la distribution des salaires, peuvent parvenir à réduire les inégalités de salaires ou, plus fréquemment, à limiter leur accroissement. Des recherches universitaires récentes révèlent que les inégalités ont augmenté ces dernières années à la fois dans les pays en développement et dans les pays développés «en laissant de plus en plus de gens sur la touche» (OCDE, 2008; voir aussi Goldberg et Pavcnik, 2007). Le Rapport mondial sur les salaires du BIT calcule par exemple que plus des deux tiers des pays pour lesquels on dispose de données ont connu un écart de plus en plus marqué entre la tranche des 10 pour cent des salariés les mieux payés et celle des 10 pour cent les moins bien payés. La proportion de salariés faiblement rémunérés par rapport au salaire médian national a également augmenté dans plus des deux tiers des pays pour lesquels on dispose de données⁵. Dans ce contexte, le salaire minimum peut être un outil utile pour limiter les inégalités et le nombre de «travailleurs pauvres» (les travailleurs qui vivent dans un ménage pauvre), et veiller à ce que les travailleurs faiblement rémunérés bénéficient aussi de la croissance économique générale. Les femmes peuvent même bénéficier de façon disproportionnée de cette politique étant donné qu'elles sont surreprésentées dans les tranches inférieures de la distribution des salaires.

Ces effets peuvent avantager certains travailleurs en particulier, mais ils sont également bénéfiques pour la société dans son ensemble. En fait, la faiblesse et la stagnation des salaires dans les tranches inférieures peuvent amener l'opinion publique à remettre en cause l'équité des politiques et à se demander si elles conduisent à un avenir meilleur. Ce qui peut entraîner des conflits sociaux et une instabilité politique⁶. Il serait bon de rappeler que le préambule de la Constitution de l'OIT estime «qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale». Des recherches plus récentes montrent que les perceptions des inégalités sont un des facteurs qui suscitent des troubles sociaux (IIES, 2010). Les changements politiques qui se sont produits dans le contexte du «Printemps arabe» de 2010-11 ont été au moins partiellement provoqués par la perception que la croissance économique n'avait pas été équitablement distribuée à l'ensemble de la population. Comme le soulignait Rodrik, les marchés sont des

5. Les travailleurs faiblement rémunérés sont ici définis comme étant ceux dont la rémunération est inférieure aux deux tiers du salaire médian national.

6. Voir par exemple le Rapport sur le travail dans le monde de l'OIT (IIES, 2010, chapitre 2).

institutions sociales et la continuité de leur existence repose sur la perception que leurs processus et leurs résultats sont légitimes: «La désintégration sociale n'est pas un sport où l'on demeure spectateur – ceux qui regardent le match sont aussi éclaboussés par la boue du terrain» (Rodrik, 1997).

Cependant, si les salaires minima sont trop élevés, ils seront contre-productifs. Ils peuvent induire une inflation, porter préjudice à l'emploi ou leur application peut s'avérer impossible dans les petites et moyennes entreprises. Il existe un débat particulièrement controversé sur les méthodologies permettant de mesurer l'impact des salaires minima sur l'emploi. Mais l'intuition permet de comprendre que, si le plancher est fixé à un taux trop élevé, les entreprises contraintes de l'appliquer feront faillite⁷. Au contraire, une majorité des études estiment maintenant que l'impact du salaire minimum qui n'augmente que modérément le coût du travail peut être absorbé par les entreprises grâce à un mélange de redistribution interne, baisse des profits, augmentation des prix, réduction du chiffre d'affaires et de mesures destinées à accroître la productivité du travail. Une analyse effectuée par l'OCDE (2010, p. 197) concluait par exemple que dans les pays avancés «les salaires minima légaux n'ont dans le meilleur des cas qu'un impact secondaire sur la réaffectation du travail». La Commission tripartite sur les bas salaires a abouti à une conclusion similaire au Royaume-Uni (voir l'encadré 1).

Il est possible que l'absence apparente des effets négatifs sur l'emploi prédits par les économistes orthodoxes soit partiellement due au fait que le niveau général de l'emploi dans toute économie dépend finalement du niveau de la demande globale pour ses biens et ses services ainsi que de l'offre globale de la main-d'œuvre. Et si les hausses de salaires peuvent induire une réduction des investissements de la part des entreprises, cet effet négatif sur la demande globale peut être plus que compensé par l'augmentation de la capacité des travailleurs faiblement rémunérés à dépenser leurs revenus en consommant. Au bout du compte, les effets des salaires minima (les effets négatifs comme les effets positifs) sur les indicateurs macroéconomiques tendent à se diluer dans les différents moyens et mécanismes qui permettent aux entreprises et aux pays d'absorber les chocs relativement petits sur les coûts salariaux globaux.

En raison des arbitrages à rendre et du fait que – par définition – seuls les salariés peuvent en bénéficier, les salaires minima ne peuvent suffire à eux seuls à surmonter la pauvreté et à satisfaire les besoins essentiels de tous les travailleurs (BIT, 1992, p. 13). Il ne faudrait pas confondre salaire minimum et «politique de revenu minimum», qui fournit des conditions

7. Il convient de remarquer à ce sujet que, même lorsque les salaires minima sont fixés au niveau approprié, certaines entreprises fondées sur des pratiques d'exploitation salariale peuvent faire faillite. Lorsque seule une petite proportion d'entreprises est concernée, cela peut se traduire par une simple réaffectation des ressources vers des entreprises plus productives. Les exemples particuliers de faillite d'entreprises inefficaces ne signifient pas pour autant que le salaire minimum a un impact global négatif sur l'emploi.

Encadré 1. Les effets du salaire minimum national sur l'emploi au Royaume-Uni dix ans après

En 2010, le salaire minimum a été considéré comme la politique gouvernementale la plus réussie des trente dernières années dans une étude réalisée par des experts politiques britanniques¹. Dans cette étude, une politique réussie était définie comme étant une politique mise en place avec succès, ayant un impact économique et social positif, et pouvant être maintenue durablement. Le salaire minimum britannique a été introduit en avril 1999, alors que les réformes des années 1980 avaient mis fin à la négociation collective dans de nombreux secteurs et avaient aboli l'ancien système des conseils sur les salaires (Wage Councils).

Le plus important peut-être, c'est que l'impact négatif sur l'emploi au Royaume-Uni que beaucoup craignaient ne s'est pas produit. En 2009, le président indépendant de la Commission sur les bas salaires (Low Pay Commission) – l'organe qui supervise cette politique – a rappelé que, «lors de sa conception, le salaire minimum national avait des détracteurs. Beaucoup croyaient qu'il induirait du chômage et une inflation des salaires. Mais un grand nombre d'études ont démontré que le salaire minimum n'avait eu aucun impact significatif sur l'un ou l'autre de ces indicateurs au bout de dix ans d'existence»².

L'ancien président de la commission était du même avis. Il a écrit: «Il y a dix ans, quand on était sur le point d'introduire le salaire minimum, le débat était dominé par cette peur de perdre des emplois. [...] En réalité, depuis l'introduction du salaire minimum national, la Commission sur les bas salaires a été la première à chercher des preuves des dommages qu'aurait pu provoquer le salaire minimum sur l'économie ou sur l'emploi. Jusqu'à présent, nous n'avons trouvé aucun impact négatif significatif, que ce soit dans les recherches que nous avons nous-mêmes effectuées ou dans celles que nous avons demandées à d'autres de faire. Et nous avons cherché activement dans tous les domaines où cet impact était le plus susceptible d'apparaître»³. Effectivement, la Commission sur les bas salaires consacre chaque année des ressources considérables à financer des études indépendantes qu'elle publie sur son site Internet⁴.

¹ http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/PSA_survey_results.pdf; voir également <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11896971?print=true>. ² Rapport 2009 de la Commission sur les bas salaires (Low Pay Commission, 2009, p. ix). ³ Rapport 2008 de la Commission sur les bas salaires (Low Pay Commission, 2008, pp. vi-vii). ⁴ <http://www.lowpay.gov.uk/>.

Source: rapports de la Commission sur les bas salaires (Low Pay Commission).

de vie minimales aux personnes, qu'elles soient ou non salariées⁸. Dans l'ensemble, les revenus des ménages de travailleurs dépendent également beaucoup de l'existence de transferts de revenus ciblés, des régimes de protection sociale et du niveau d'imposition. Les «primes à l'emploi» sous forme d'allègement fiscal pour les travailleurs faiblement rémunérés peuvent représenter

8. «Le terme *salaire* signifie, quels qu'en soient la dénomination ou le mode de calcul, la rémunération ou les gains [...] qui sont dus en vertu d'un contrat de louage de services, écrit ou verbal, par un employeur à un travailleur, soit pour le travail effectué ou devant être effectué, soit pour les services rendus ou devant être rendus» (article 1 de la convention de l'OIT n° 95 sur la protection du salaire).

une contribution majeure au bien-être des pauvres sans porter préjudice au niveau de l'emploi.

En fait, il vaut mieux envisager les salaires minima et les primes à l'emploi comme des politiques complémentaires car, sans salaires minima, les employeurs peuvent être tentés de réduire les coûts de main-d'œuvre en les transférant vers le crédit d'impôt. Les primes à l'emploi représentent encore une option politique difficile, mais on peut recourir à des mesures de transfert de revenus plus larges, qui ne sont pas liées au statut de l'emploi. Le programme Bolsa Família au Brésil et Child Support Grant en Afrique du Sud en sont de bons exemples. Il faut bien comprendre que le salaire minimum n'est qu'un des outils qui peuvent contribuer à améliorer le niveau de vie des travailleurs faiblement rémunérés et donc réduire le taux de pauvreté et le niveau des inégalités (BIT, 1992). Nous devons également rappeler que les salaires sont payés à des personnes, mais que le statut de pauvreté se mesure au niveau du ménage, dont le revenu total dépend non seulement du salaire des membres de la famille, mais aussi des autres sources de revenus, comme les revenus du patrimoine ou les transferts sociaux.

Les indicateurs permettant de fixer le salaire minimum

Comment mettre en œuvre les critères permettant de fixer le salaire minimum figurant dans la convention n° 131 de l'OIT? En se fondant sur les pratiques internationales, ce document suggère qu'il pourrait être utile aux partenaires sociaux, aux gouvernements et aux experts de fonder leurs discussions sur quelques indicateurs bien définis, comme: *a)* le seuil du salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables; *b)* le rapport entre le salaire minimum, le salaire moyen et le salaire médian; *c)* le nombre d'employés directement concernés par le salaire minimum et son impact sur la masse salariale totale du pays.

Le calcul du salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables

Dans de nombreux pays, le concept du salaire minimum est étroitement lié au concept du salaire assurant des conditions d'existence convenables. Le préambule de la Constitution de l'OIT appelait à «garantir un salaire assurant des conditions d'existence convenables». Cette notion de «salaire assurant des conditions d'existence convenables» s'est ensuite transformée en «salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables». La Déclaration de Philadelphie de 1944 ainsi que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008 appelaient à «un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une

telle protection». Donc, d'après l'étude d'ensemble de l'OIT de 1992, le «concept d'un niveau de salaire minimum qui ne peut être abaissé induit le concept de salaire minimum vital» (p. 12).

Toute la difficulté consiste à définir et à mesurer le salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables. Il est généralement accepté que le salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables devrait fournir aux travailleurs et aux familles un niveau de vie décent (comme le prévoit le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels); toutefois les avis divergent sur la quantité de produits et de services nécessaires à la réalisation de cet objectif. Le seuil de pauvreté constitue l'une des références planchers en matière de niveau de vie. Il existe des seuils de pauvreté nationaux (définis au niveau national) et internationaux (calculés par la Banque mondiale), qui se basent habituellement sur le «coût des besoins essentiels» en matière de nutrition appropriée (souvent 2 100 calories par personne et par jour) ainsi que d'autres éléments non alimentaires essentiels comme l'habillement, un abri et d'autres produits⁹.

Le seuil international de pauvreté le plus bas à partir duquel la Banque mondiale estime le niveau mondial de pauvreté est fixé à 1,25 dollar des Etats-Unis par jour en PPP (parité de pouvoir d'achat), mais un deuxième seuil international est fixé à 2,00 dollars des Etats-Unis PPP par jour. En outre, les seuils de pauvreté nationaux spécifiques aux pays sont souvent publiés par les institutions nationales ou par le PNUD dans ses rapports sur le développement humain. Il convient d'observer de façon générale qu'il existe d'importants débats sur la pertinence des seuils de pauvreté internationaux. Un certain nombre d'auteurs ont remis en cause la pertinence de ces seuils si faibles de 1,25 et 2,00 dollars des Etats-Unis en PPP par jour. Pour Reddy (2008), par exemple, ces seuils de pauvreté sont bien trop bas pour couvrir le coût des besoins essentiels. Ravallion (2008) de la Banque mondiale reconnaît que la pauvreté est un concept variable en fonction du niveau social et que les seuils internationaux de pauvreté sont fondés sur les normes des pays pauvres et sont très utiles à des fins de comparaison internationale. Mais chaque pays a une perception différente de ce qu'est un pauvre, il est donc plus utile de fonder les décisions politiques sur les seuils nationaux de pauvreté que sur les seuils internationaux de pauvreté.

Comment utiliser les seuils de pauvreté pour calculer un salaire minimum? Comme on le voit chez Anker (2006), un salaire minimum doit permettre à un ménage standard d'échapper à la pauvreté lorsque le seuil de pauvreté est multiplié par la taille du ménage et divisé par le nombre de membres du ménage qui travaillent à plein temps. Dans ce cas, il peut également être souhaitable de définir le ménage standard en utilisant les caractéristiques spécifiques des ménages à faibles revenus (qui sont donc les plus

9. Voir le «World Bank Poverty Manual» à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>.

susceptibles de bénéficier du salaire minimum). La taille des ménages peut être définie en termes d'«équivalent-adulte», ce qui tient compte des économies d'échelle (le fait que nourrir et loger un couple revient moins cher que nourrir et loger deux célibataires) et des besoins différents selon les personnes (les enfants ont notamment des besoins de consommation réduits). En utilisant l'«échelle standard de l'OCDE», le premier adulte compte pour un adulte, le second compte pour 0,7 adulte et les enfants sont comptés pour 0,5. La formule devient donc:

$$\text{Minimum living wage} = \frac{(\text{poverty line} \times \text{adult equivalents in the household})}{\text{household members who work full-time}}$$

Il est possible que les parties concernées au niveau national estiment que le salaire minimum devrait permettre d'aller au-delà du simple fait d'échapper à la pauvreté et couvrir les dépenses supplémentaires de santé ou d'éducation. C'est bien sûr à eux de définir le salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables en fonction du contexte national. Cette section se contente de proposer une formule qui peut également être utilisée avec un «seuil de pauvreté plus élevé». Le calcul du salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables ne dépend pas du secteur dans lequel les salariés sont employés ni de la profession du travailleur (ce qu'un salaire permet d'acheter ne dépend pas du fait qu'un travailleur soit cuisinier, infirmière ou chauffeur de bus), toutefois les différences régionales au niveau des prix peuvent avoir un impact important sur les coûts des besoins essentiels. Ces différences régionales vont apparaître dans les seuils de pauvreté régionaux. Les pays qui ont des salaires minima régionaux devraient calculer des salaires minima régionaux assurant des conditions d'existence convenables plutôt que des salaires minima nationaux.

Salaires minima, salaires moyens et salaires médians

Les calculs pour obtenir le salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables prennent en compte les besoins des travailleurs et de leurs familles, mais ils oublient les «facteurs économiques». Autre lacune: en évaluant les besoins des travailleurs et de leurs familles, ils ne tiennent pas compte du niveau général des salaires dans le pays ni du niveau des prestations sociales, comme le prévoit la convention (n° 131) de l'OIT sur la fixation des salaires minima, 1970. Le calcul du salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables suscite donc nombre de questions. Tout d'abord, est-ce qu'une proportion raisonnable d'employeurs seront en mesure de payer les salaires minima assurant des conditions d'existence convenables souhaités? Deuxièmement, le salaire minimum pourrait-il être un peu plus élevé afin de ne pas seulement représenter un salaire minimum vital, mais d'être un instrument permettant de réduire davantage les inégalités de salaires en général?

Encadré 2. Illustration: l'Egypte en 2008-09

Pour faire une estimation du «salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables», il faut disposer de quelques données fiables sur les seuils de pauvreté nationaux, la taille des ménages et la durée du travail. Prenons le cas de l'Egypte à titre d'illustration; les données sur la taille des ménages et la durée du travail ont été pour la plupart fournies par l'Agence centrale de mobilisation publique et de statistiques (CAPMAS), qui est l'office national des statistiques de ce pays, alors que les seuils de pauvreté sont publiés par le Rapport sur le développement humain en Egypte du PNUD. D'après ce rapport, les seuils de pauvreté nationaux définissaient comme «pauvres» les personnes vivant avec moins de 2 223 livres par an en 2008-09 et comme «vivant dans l'extrême pauvreté» les personnes vivant avec moins de 1 658 livres par an. Si l'on divise ces chiffres par 12 mois, on obtient des seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté mensuels de 185 livres et 137 livres respectivement. A titre d'illustration, nous allons utiliser le chiffre le plus élevé pour estimer le salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables.

Les statistiques officielles estiment que la taille du ménage moyen en Egypte est d'environ 2 adultes et 2,5 enfants. Pour calculer le nombre «d'équivalents-adultes», nous utilisons la formule de l'OCDE suivante:

$$\text{Equivalents-adultes} = 1 \text{ adulte} + 0,7 \times 1 \text{ adulte} + 0,5 \times 2,5 \text{ enfants} = 2,9$$

Au niveau du marché du travail, l'Egypte se caractérise par une très faible participation des femmes sur le marché du travail et également par un taux élevé de chômage des femmes. En conséquence, l'emploi par rapport à la population en âge de travailler n'est que de 50 pour cent environ, ce qui signifie que, dans la plupart des cas, il n'y a qu'un seul adulte (l'homme) qui peut de façon réaliste espérer obtenir un salaire sur le marché du travail. Comme dans de nombreux pays en développement, la durée normale du travail est limitée à 48 heures par semaine, généralement répartie sur 6 jours par semaine. Pour obtenir la durée mensuelle du travail, il faut multiplier 48 par 52 semaines et diviser par 12 mois pour obtenir 208 heures par mois. Grâce à cette information, nous pouvons maintenant calculer un «salaire minimum assurant des conditions d'existence convenables» fondé sur le seuil de pauvreté pour l'Egypte avec la formule suivante:

$$\begin{aligned} \text{Minimum living wage (monthly)} &= \frac{(185 \text{ livres par mois} \times 2,9 \text{ équivalents-adultes})}{1 \text{ fulltime equivalent worker}} \\ &= 537 \text{ livres par mois} \end{aligned}$$

ou

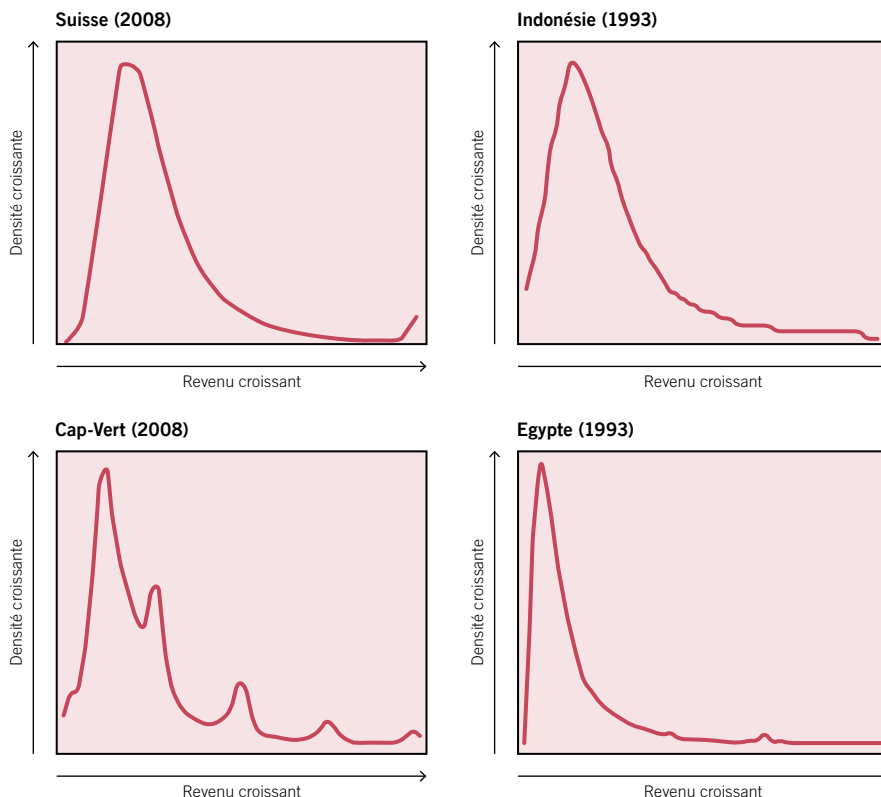
$$\begin{aligned} \text{Minimum living wage (monthly)} &= \frac{(185 \text{ livres par mois} \times 2,9 \text{ équivalents-adultes})}{208 \text{ heures travaillées par ménage}} \\ &= 2,6 \text{ livres par heure} \end{aligned}$$

Nous constatons donc que pour sortir un ménage égyptien standard de la pauvreté en 2008-09, le salaire minimum devait être fixé à 537 livres par mois (ou 2,6 livres par heure), ce qui est nettement plus haut que le niveau de 35 livres par mois qui prévalait à l'époque et qui remontait à 1984.

On peut trouver les réponses à certaines de ces questions en examinant le rapport entre salaire minimum, salaire médian et/ou salaire moyen.

Il est bon, auparavant, de rappeler certains aspects essentiels de la distribution des salaires. Dans le chapitre qu'ils ont rédigé pour le Manuel de la distribution des salaires (*Handbook of Income Distribution*), Neal et Rosen (2000) nous rappellent que l'observation des courbes de distribution des revenus pour les grandes populations présente une constante remarquable, qui consiste en une asymétrie de la distribution avec une longue traîne sur la droite (c'est-à-dire que les courbes sont déséquilibrées vers la droite). On peut observer ce phénomène dans les exemples de la figure 2. Cette distribution se caractérise aussi par le fait que les revenus moyens sont supérieurs aux revenus médians¹⁰, et que le scénario le plus fréquent (c'est-à-dire le sommet de la courbe ou le mode de distribution) est plus proche de la médiane que de la moyenne. Cela implique que les centiles de ceux qui gagnent le plus

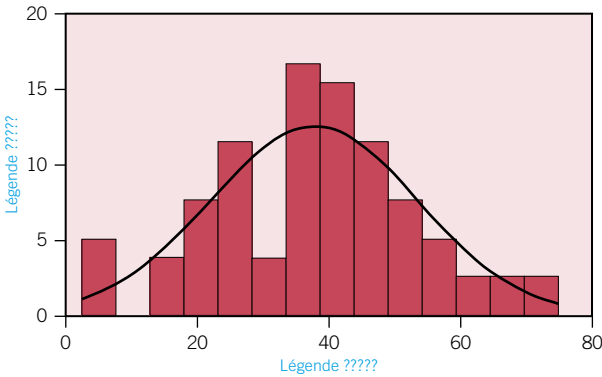
Figure 2. Le déséquilibre de la répartition des revenus



Source: ??????????????????????

10. Le salaire médian fait référence au salaire au milieu de la distribution des salaires, alors que le salaire moyen est la somme de tous les salaires divisée par le nombre d'employés.

Figure 3. Le déséquilibre de la répartition des revenus



Source: ILO Global Wage Database.

représentent toujours une part disproportionnée des revenus totaux – alors que les travailleurs faiblement rémunérés représentent une part extrêmement réduite des revenus.

Que peut-on donc dire de la relation entre salaires minima, salaires moyens ou salaires médians? Le Rapport mondial sur les salaires 2008/09 de l'OIT montrait que, le plus souvent, les pays pour lesquels il existait des données fixaient les salaires minima dans une fourchette comprise entre 35 et 45 pour cent des salaires moyens. On retrouve ces chiffres actualisés pour 75 pays dans la figure 3. Le Rapport mondial sur les salaires 2008/09 de l'OIT estimait que 40 pour cent pouvaient servir de point de référence utile lorsqu'on examine le niveau idéal auquel devrait être fixé le salaire minimum (p. 51) tout en soulignant la nécessité d'une analyse plus fine au-delà de cette fourchette de référence très approximative. Il est important notamment de procéder à une analyse désagrégée et d'examiner la distribution des salaires en séparant les femmes et les hommes, et pour différents secteurs, afin de voir où se situe le salaire minimum dans ces distributions respectives.

Les statistiques sur les salaires médians sont moins souvent disponibles. Pour le nombre plus réduit de pays pour lesquels ces données sont disponibles, le salaire minimum est le plus souvent fixé à environ 50 à 60 pour cent du salaire médian. D'après la Commission sur les bas salaires du Royaume-Uni (Low Pay Commission, 2010), le salaire minimum du Royaume-Uni – connu pour être relativement bas – correspondait à 52 pour cent des salaires médians, alors que le salaire minimum français (SMIC) était fixé à 61 pour cent des salaires médians. Une fois de plus, ces chiffres représentent un point de référence utile pour fixer le salaire minimum même si, là encore, les analyses spécifiques au pays devraient approfondir l'observation en désagrégeant la distribution pour les hommes et les femmes et en fonction des secteurs.

Ces indicateurs peuvent paraître assez simples, mais ils comportent inévitablement quelques complications dans la pratique. Tout d'abord, il est

recommandé de faire deux fois le calcul, avec l'enquête sur la population active la plus récente *et* l'enquête auprès des établissements la plus récente. Les analyses s'appuyant sur ces deux sortes de sources seront plus fiables car elles produisent des estimations différentes en raison de la différence de couverture et de précision entre ces deux sources. Par exemple, on estime généralement que les enquêtes auprès des établissements ont une marge d'erreur plus réduite pour mesurer les revenus car les chiffres sont obtenus directement auprès des établissements. Par contre, même si la variable des revenus comporte une plus grande marge d'erreur dans les enquêtes sur la population active (les gens n'aiment pas donner leurs revenus ou donnent des revenus qui ne sont pas exacts), on reconnaît généralement que la couverture des salariés est plus importante; c'est particulièrement vrai pour les pays qui ont un grand secteur informel qui n'est pas pris en compte par les enquêtes sur les établissements, ou dont les enquêtes auprès des établissements sont limitées aux entreprises d'une certaine taille (par exemple, les entreprises de dix employés ou plus).

Le calcul de la distribution des salaires peut faire apparaître une autre complication en raison de la grande variabilité de la durée du travail. Il est possible de résoudre ce problème en calculant des salaires mensuels et horaires *dérivés* à partir des données pour tous les salariés, comprenant les employés à temps partiel et les employés à plein temps. Initialement, le *salaire horaire dérivé* de chaque employé peut être calculé pour chaque personne dans les microdonnées en divisant les revenus par le nombre d'heures travaillées. On peut ensuite calculer le salaire mensuel équivalent plein temps dérivé en multipliant le salaire horaire dérivé par le nombre d'heures correspondant à la durée mensuelle normale du travail établie par la législation du pays (habituellement entre 40 et 48 heures hebdomadaires multipliées par 52 semaines et divisées par 12 mois).

C'est à partir de cette distribution des salaires mensuels dérivés que l'on devrait calculer le salaire moyen et le salaire médian (qui devraient plutôt s'appeler le salaire moyen *dérivé* et le salaire médian *dérivé*). Sinon, on aura une distorsion à la baisse de la moyenne et de la médiane mensuelles à cause de ceux qui ne travaillent pas à plein temps. Ce qui signifie en pratique que certaines personnes vont gagner plus que le salaire mensuel dérivé car ils travaillent plus que la durée normale du travail, alors que d'autres vont gagner moins car ils travaillent à temps partiel. Donc les salaires moyens et médians réels pourraient être soit supérieurs soit inférieurs aux chiffres dérivés. Cependant, le salaire minimum mensuel devrait être payé pour la durée normale du travail. Les heures supplémentaires devraient être payées en plus du salaire minimum, alors que les travailleurs à temps partiel ne devraient avoir droit qu'à une fraction du salaire minimum mensuel.

L'impact sur la masse salariale et sur les prix

En principe, un salaire minimum judicieux, qui protège les travailleurs contre des salaires exagérément bas sans perturber l'économie, devrait se situer quelque part sur le côté gauche du pic de la courbe de distribution, comme le montre la courbe de l'Indonésie de la figure 2. Si le salaire minimum se trouve sur le côté droit du pic de la distribution des salaires (c'est-à-dire le salaire le plus fréquent), il va probablement affecter un grand nombre de travailleurs et pourrait avoir des effets inconsiderés sur le coût moyen de la main-d'œuvre et sur la masse salariale totale à payer par les employeurs. Ce qui peut déclencher à son tour une inflation des prix et/ou réduire le volume de l'emploi. Etant donné que le respect du salaire minimum dépend largement de son niveau, le risque est grand d'avoir une entente entre les employeurs et les travailleurs pour ne pas respecter la législation sur le salaire minimum. Dans la pratique, la proportion de travailleurs qui gagnent le salaire minimum varie d'un pays à l'autre. Lorsque le Royaume-Uni a introduit son nouveau salaire minimum national de 3,60 livres en 1999, ce salaire était supérieur à celui que gagnaient 9 pour cent de l'ensemble des salariés. En France, on estime à environ 17 pour cent la proportion de salariés qui gagnent à peu près le salaire minimum (SMIC). En Indonésie, la proportion des travailleurs qui gagnent le salaire minimum ou moins est estimée à environ un quart des salariés.

Quel sera l'impact du salaire minimum sur la masse salariale et sur le niveau des prix? L'impact sur la masse salariale totale dépend de deux facteurs: le nombre de travailleurs concernés et l'augmentation du salaire moyen induite par le nouveau salaire minimum. Pour le Cap-Vert, on estime par exemple que, en introduisant un nouveau salaire minimum pour 15 à 20 pour cent des salariés, la masse salariale augmenterait d'environ 2 pour cent. Donc, à partir du moment où le salaire minimum se situe en dessous du pic de la courbe de distribution des salaires, l'impact global du salaire minimum sur la masse salariale reste limité. Cela est dû au fait que ce salaire plancher ne concerne qu'une proportion limitée de travailleurs, mais aussi au fait que les centiles du bas des travailleurs ne représentent qu'une part extrêmement réduite de la totalité des revenus (et, à l'inverse, ceux qui gagnent le plus s'adjugent une part disproportionnée des revenus).

Quel est l'impact sur l'inflation d'une augmentation de 2 pour cent des salaires? La réponse dépend de l'évolution de la productivité du travail ainsi que de la part du travail dans les coûts totaux de production pour les secteurs ou les professions où sont concentrés les travailleurs qui gagnent le salaire minimum. Cette donnée peut être obtenue par des tableaux d'entrées-sorties ou, s'ils ne sont pas disponibles, par des données provenant des enquêtes auprès des entreprises. A titre d'illustration: si le coût de la main-d'œuvre dans les restaurants représente la moitié du coût total de production, il en découlera que – même dans le cas irréaliste d'une application parfaite des salaires minima – une augmentation de 2 pour cent du coût de

la main-d'œuvre augmentera le coût total de la production d'au plus 1 pour cent. Si, parallèlement, la productivité du travail augmente également de 1 pour cent, il n'y a aucune raison d'avoir une augmentation des prix. Mais, même dans l'hypothèse où la productivité du travail ne change pas, la pression à la hausse sur les prix ne dépassera pas 1 pour cent. Voilà qui peut donner des indications utiles à ceux qui craignent que les salaires minima ne déclenchent une hyperinflation.

En réalité, les effets d'une augmentation de 2 pour cent de la masse salariale au Cap-Vert, par exemple, seront probablement inférieurs à 1 pour cent. D'abord parce que la mise en œuvre ne sera pas parfaite. Même avec les meilleures intentions, les salaires minima ne sont jamais parfaitement respectés. Si l'on effectue une simulation des effets possibles d'une augmentation des salaires minima, il est donc instructif de partir de l'hypothèse non seulement qu'ils seront parfaitement appliqués, mais aussi que la «fraction des travailleurs concernés» inclut tous les salariés dont les salaires horaires sont compris entre 95 pour cent de l'ancien salaire minimum et 105 pour cent du nouveau salaire minimum. Ce sont ces personnes qui vont le plus probablement bénéficier de l'ajustement légal. Il est probable que les autres, en particulier ceux qui avaient toujours un salaire nettement inférieur en violation du salaire minimum légal, vont continuer à percevoir un salaire en infraction après l'ajustement – sauf en cas de renforcement des mesures d'inspection ou d'instauration de nouveaux mécanismes pour renforcer le respect de la législation.

Conclusion

Ce document a examiné certains des éléments essentiels à la fixation du salaire minimum et a proposé une discussion sur certains des indicateurs qui peuvent être utilisés pour fixer le premier salaire minimum ou pour évaluer si le salaire plancher existant est fixé au niveau «approprié». Le recours à ces indicateurs est un moyen pratique pour choisir un niveau de salaire minimum qui présente de réels avantages pour les travailleurs faiblement rémunérés, tout en restant cohérent avec les objectifs d'une économie compétitive.

Après avoir calculé ces indicateurs, il revient bien sûr aux gouvernements et aux partenaires sociaux de définir leurs positions respectives afin de convaincre une majorité de ceux qui détiennent le pouvoir final de décision. Cependant, le recours à ces indicateurs permet au moins aux responsables de disposer d'informations essentielles pour élaborer leurs positions de négociation. Ils savent qu'un salaire minimum est nécessaire pour que les ménages moyens restent au-dessus du seuil de pauvreté, ils ont une estimation des capacités des entreprises à faire face au salaire minimum et ils auront une idée de l'impact éventuel sur les prix. La décision finale des gouvernements et des partenaires sociaux leur appartient. Tout dépendra des objectifs sociaux généraux que le gouvernement prévoit d'appliquer en fonction du contexte

général. Mais l'analyse empirique devrait pouvoir éviter le développement d'un consensus sur un salaire minimum trop bas ou excessivement élevé.

Avant de terminer, une mise en garde est nécessaire: le recours aux indicateurs dont nous avons discuté dans ce document donne une orientation relativement simple aux gouvernements et aux partenaires sociaux. En particulier, ces indicateurs ne tiennent pas compte de tous les effets possibles sur l'équilibre général. Ils ignorent également les effets positifs éventuels de l'augmentation des salaires sur la productivité et de la restauration éventuelle des différentiels entre les salaires pour les travailleurs qui gagnent plus que le salaire minimum (c'est «l'effet d'entraînement»). En dernier lieu, ces indicateurs ne fournissent pas une vision détaillée des effets des salaires minima sur les coûts de la main-d'œuvre et les prix dans les différentes industries ni pour les entreprises ou les différentes professions. Pour toutes ces raisons, il est recommandé de compléter cette analyse de base par des analyses plus détaillées des spécificités du pays. Cependant, le recours à ces indicateurs pourrait servir de point de départ et, dans de nombreux pays, représenterait une amélioration par rapport aux méthodes actuellement utilisées pour fixer les salaires minima.

Il est essentiel de fonder les prises de décision sur l'analyse empirique car les risques de mauvaise gestion des politiques de salaire minimum sont extrêmement élevés. Si les salaires minima sont fixés à des niveaux irréalistes et trop élevés, ils peuvent provoquer de l'inflation, du chômage et/ou un non-respect généralisé. À l'inverse, si les salaires planchers sont trop bas, ils sont inefficaces et obligent de nombreux travailleurs ainsi que leurs familles à vivre une vie de misère et de pauvreté. Les décisions relatives au salaire minimum ont un impact sur un grand nombre de gens. Dans le monde, des millions de salariés en sont les bénéficiaires directs. Fixés à un niveau judicieux, les salaires minima peuvent aider nombre de ces travailleurs et de leurs familles à accroître leur niveau de consommation, atteindre un niveau de vie décent et – pour les ménages à faibles revenus – échapper à la pauvreté.

Références

- Anker, R. 2006. «Salaires de subsistance comparables à l'échelle internationale: une nouvelle méthodologie», *Revue internationale du Travail*, vol. 145, n° 4, pp. 347-378.
- Belser, P.; Rani, U. 2010. «Extending the coverage of minimum wages in India: Simulations from household data», *Conditions of Work and Employment Series No. 26*, BIT, Genève.
- Benassi, C. 2011. «The implementation of minimum wage: Challenges and creative solutions», document de travail n° 12, Global Labour University (GLU).
- BIT. 1992. *Salaires minima: méthodes de fixation, application et contrôle*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution), Conférence internationale du Travail, 79^e Session, Genève.

- . 2008. Rapport mondial sur les salaires 2008/09. *Salairer minimum et négociation collective: vers une politique salariale cohérente*, Genève.
- . 2010a. Rapport mondial sur les salaires 2010/11. *Politiques salariales en temps de crise*, Genève.
- . 2010b. *Working conditions laws report 2010: A global review*, Genève.
- Boeri, T.; Garibaldi, P. ; Ribeiro, M. 2010. «Behind the lighthouse effect», Discussion Paper No. 4890, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Cunningham, W. 2007. *Minimum wages and social policy: Lessons from developing countries*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Eyraud, F.; Saget, C. 2005. *L'essentiel sur les salaires minimums dans le monde*, BIT, Genève.
- Freeman, R. 1996. «The minimum wage as a redistributive tool», *The Economic Journal*, vol. 106, n° 436, mai, pp. 639-649.
- Goldberg, P.; Pavcnik, N. 2007. «Distributional effects of globalization in developing countries», *Journal of Economic Literature*, vol. 45, n° 1, mars.
- Hayter, S.; Weinberg, B. 2011. «Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality», dans S. Hayter (sous la dir. de): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice*, Edward Elgar, Cheltenham, et BIT, Genève.
- Institut international d'études sociales (IIES). 2008. Rapport sur le travail dans le monde, 2008. *Les inégalités de revenu à l'heure de la mondialisation financière*, BIT/IIES, Genève.
- . 2010. Rapport sur le travail dans le monde 2010. *D'une crise à l'autre*, BIT/IIES, Genève.
- Laine, P. 2008. «Segregation, gender pay gap and cross-sectional heterogeneity across collective agreements», Discussion Paper No. 241, Helsinki Center of Economic Research.
- Lee, S.; McCann, D. (sous la dir. de). 2011a. *Regulating for decent work: New directions in labour market regulation*, BIT, Genève, et Palgrave MacMillan.
- . 2011b. «The impact of labour regulations: Measuring the effectiveness of legal norms in a developing country», dans S. Lee et D. McCann (sous la dir. de), *Regulating for decent work: New directions in labour market regulation*, BIT, Genève, et Palgrave MacMillan.
- Lemos, S. 2009. «Minimum wage effects in a developing country», *Labour Economics*, vol. 16, n° 2, pp. 224-237.
- Low Pay Commission. Plusieurs années. *National Minimum Wage*, The Stationery Office, Norwich, UK. Disponible à l'adresse http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml.
- . 2008. *National Minimum Wage*, The Stationery Office, Norwich, UK. Disponible à l'adresse http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/2008_min_wage.pdf (consulté le 8 septembre 2010).
- . 2010. *National Minimum Wage*, The Stationery Office, Norwich, UK. Disponible à l'adresse http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/LPC_Report_2010.pdf (consulté le 8 septembre 2010).
- Marinakakis, A.; Velasco, J. J. 2006. *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los Países del cono sur*, BIT, Santiago.

- Neumark, D.; Wascher, W. L. 2008. *Minimum wages*, MIT Press, Cambridge, MA.
- OCDE. 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing.
- . 2010. *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the jobs crisis*, Paris.
- et al. 1993. Système de comptabilité nationale (SCN). The System of National Accounts, 1993 (SNA93), OECD, the United Nations Statistical Division, the International Monetary Fund, the World Bank and the Commission of the European Communities. Disponible à l'adresse http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_2649_34261_2674258_1_1_1_1,00.html.
- Ravallion, M. 2008. «Which poverty line? A response to Reddy?», One pager, International Poverty Centre (IPC), Brésil. Disponible à l'adresse www.undp-povertycentre.org.
- Reddy, S. 2008. «Are estimates of poverty in Latin America reliable?», One pager, International Poverty Centre (IPC), Brésil. Disponible à l'adresse www.undp-povertycentre.org.
- Rodrik, D. 1997. «Has globalization gone too far?», *California Management Review*, vol. 39, n° 3, printemps.
- Rubery, J.; Grimshaw, D. 2011. «Gender and the minimum wage», dans S. Lee et D. McCann (sous la dir. de), *Regulating for decent work: New directions in labour market regulation*, BIT, Genève, et Palgrave McMillan.
- Saget, C. 2006. «Wage fixing in the informal economy: Evidence from Brazil, India, Indonesia and South Africa», Conditions of Work and Employment Series No. 16, BIT.
- Squire, L.; Suthiwart-Narueput, S. 1997. «The impact of labor market regulations», *The World Bank Economic Review*, vol. 11, n° 1, pp. 119-143.
- Starr, G. 1993. *Minimum wage fixing*, BIT, Genève.
- Vaughan-Whitehead, D. 2010. *The minimum wage revisited in the enlarged EU*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, et BIT, Genève.