

Besoins des travailleurs et de leur famille

Les besoins des travailleurs et de leur famille ont été dès l'origine au cœur des débats sur la fixation des salaires minima. Le préambule de la Constitution de l'OIT, 1919 mentionne «la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables». La question du salaire minimum a également été discutée lors des sessions de 1927 et de 1928 de la CIT. Le projet de rapport présenté pour ces sessions, qui ont abouti à l'adoption de la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, envisageait d'autres critères que les besoins des travailleurs: «salaire de subsistance; montant nécessaire pour garantir une existence salubre et décente; montant nécessaire pour assurer un certain confort». Les rédacteurs se sont également demandé si le salaire minimum devait tenir compte des besoins du seul travailleur, ou de toute la famille ¹.

Finalement, le critère des besoins de la famille et la notion de salaire de subsistance n'ont pas été retenus. Les gouvernements qui ont répondu au questionnaire ont rejeté l'idée des critères et méthodes de fixation des salaires minima, la plupart d'entre eux estimant que la convention devrait se limiter à des principes généraux. La convention n° 26 marquait donc un jalon dans l'amélioration des conditions de travail en ce qu'elle favorisait l'adoption de salaires minima, mais n'offrait aucune orientation concrète sur les critères à appliquer.

En revanche, la convention n° 131 inclut le volet «protection sociale» du salaire minimum dans une première série de critères, y compris «les besoins des travailleurs et de leur famille», et prévoit une deuxième série de critères d'ordre économique. Le critère des «besoins des travailleurs» était une évidence à l'époque, mais les mandants sont convenus qu'il serait difficile à mettre en œuvre. Le rapport des experts fait état d'après discussions, même en ce qui concerne la détermination des besoins nutritionnels essentiels à la survie. Un autre critère potentiel a fait l'objet de nombreux débats, à savoir les besoins de la famille, qui fut finalement retenu dans la convention, à condition qu'il ne justifie pas des taux distincts pour les travailleurs avec charge de famille, et les autres.

La législation nationale de nombreux pays mentionne les besoins des travailleurs ou la réduction de la pauvreté. Par exemple, l'article 177 du Code du travail du Costa Rica dispose que «Tous les travailleurs ont droit à un salaire minimum qui couvre les besoins normaux (matériels, moraux et culturels) du ménage». C'est également le cas en Arménie, dans certaines provinces du Canada, en Croatie, en République tchèque, au Kenya, en Lituanie, en Afrique du Sud et en République-Unie de Tanzanie ².

Mesurer les besoins des travailleurs et de leur famille

La convention n° 131 dispose qu'il faut prendre en compte les besoins des travailleurs et de leur famille pour fixer le niveau du salaire minimum; cela vaut que le système en vigueur soit simple ou complexe. Le processus d'évaluation des besoins des travailleurs et de leur famille, dans le but de fixer le salaire minimum, peut s'avérer complexe pour trois raisons: le calcul du niveau de revenu minimum, la taille du ménage et le nombre de membres du ménage qui travaillent. Ces trois aspects sont analysés en détail ci-dessous.

Niveau de revenu: comment évaluer les besoins d'une personne?

¹ Méthodes de fixation des salaires minima, Questionnaire, CIT, 10^e session, Genève, OIT, 1927. Méthodes de fixation des salaires minima, Questionnaire, CIT, 11^e session, Genève, OIT, 1928.

² Etude d'ensemble de 2014, *op. cit.*, note 3.

Les besoins sont un concept relatif. Il peut exister des besoins essentiels, d'autres qui le sont moins, etc. La définition de ces différents besoins varie également entre les pays et au sein de ceux-ci. Par exemple, les loisirs doivent-ils, ou non, être considérés comme un besoin essentiel? La difficulté de définir précisément ces besoins explique pourquoi il n'existe pas de définition universelle largement acceptée, et cela, en dépit des nombreuses mentions dans les conventions internationales, la législation nationale, voire la réglementation des entreprises. En général, cependant, le niveau de vie augmente avec le développement des pays, et la définition des besoins suit la même courbe ascendante.

Les seuils de pauvreté nationaux, combinés avec les données sur la taille du ménage et le taux de participation à la population active, peuvent être utilisés pour fixer un salaire minimum suffisant pour extraire les ménages de la pauvreté. La section qui suit contient une analyse détaillée de cette méthode, et offre un exemple concret de son application. Un seuil de pauvreté donné constitue un point de référence pour les besoins minima, généralement basés sur le coût d'une alimentation adéquate et d'autres produits non alimentaires essentiels, tels les vêtements, le logement et d'autres composantes.

Seuil de pauvreté: critères internationaux

Il existe des seuils de pauvreté aux niveaux national et international. Ce dernier, employé à des fins de comparaison internationale, comprend les seuils établis par la Banque mondiale, à savoir 1,25 et 2 dollars PPA (parité de pouvoir d'achat) par jour. Les dollars PPA représentent la quantité de dollars, en devise d'un pays quelconque, nécessaire pour acheter sur le marché intérieur de ce pays le même panier de biens et services qu'un dollar américain permet de se procurer aux Etats-Unis. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies (FAO) ne donne pas d'informations sur les seuils de pauvreté, mais a défini des indicateurs de sécurité alimentaire pour certains pays, qui comprennent les besoins énergétiques alimentaires minima et moyens. L'indicateur des besoins minima (exprimé en kilocalories par jour) désigne «le niveau minimal d'apport calorique suffisant pour répondre aux besoins énergétiques d'une personne ayant un indice de masse corporelle moyen, avec une faible activité physique». L'indicateur des besoins moyens désigne l'apport calorique moyen par personne (également exprimé en kcal. par jour)³. En l'absence d'un seuil de pauvreté (ou si ce seuil n'a pas été ajusté récemment), ces barèmes peuvent être conjugués aux indices de prix constatés au niveau local, pour évaluer approximativement la somme d'argent nécessaire pour combler les besoins alimentaires minima.

Seuil de pauvreté: critères nationaux

Le seuil national de pauvreté offre un point de référence plus utile pour les décideurs, car il prend en compte le niveau de développement et le contexte spécifique d'un pays donné⁴. Le seuil national de pauvreté fait normalement partie des bases de données constituées par l'office national de la statistique ou les autres autorités compétentes. Cependant, il importe de se souvenir que la définition statistique du seuil national de pauvreté ne correspond pas nécessairement à la définition juridique des besoins des travailleurs établie dans la législation nationale, servant à la fixation des salaires minima. En cas de divergence, le seuil de pauvreté peut et doit être complété par d'autres facteurs. Le seuil de pauvreté et les autres indicateurs permettant de mesurer les besoins des travailleurs n'étant pas des paramètres invariables, il convient d'ajouter des éléments au panier des besoins fondamentaux des travailleurs à faibles

³ Organisation de l'alimentation et de l'agriculture des Nations Unies. FAOSTAT.

⁴ Le seuil national de pauvreté peut être calculé de plusieurs manières. Voir quelques exemples dans J. Haughton, S.R. Khandker: «*Handbook on poverty and inequality*», Banque mondiale, Washington D. C., 2009.

revenus, afin de tenir compte des impératifs de développement durable. Ces normes doivent donc être révisées périodiquement.

Seuil de pauvreté relative

Les besoins relatifs et le seuil de pauvreté relative sont définis en pourcentage – parfois 60 pour cent – du revenu médian des ménages. Le seuil de pauvreté relative reflète plus fidèlement les «coûts de l'inclusion sociale et de l'égalité des chances dans un temps et un espace donnés», critère généralement retenu dans les économies développées ⁵.

Taille du ménage: nombre de personnes dont les besoins doivent, ou peuvent, être pris en compte

La taille du ménage varie selon les travailleurs et aux diverses étapes de leur vie. Durant la vie professionnelle, la famille du travailleur comprend généralement des adultes et des personnes à charge, ce qui soulève plusieurs questions: combien de personnes à charge ? quels besoins faut-il prendre en considération ? compte tenu des multiples situations possibles, comment estimer au mieux la taille d'un ménage? Trois options sont présentées ci-dessous:

- la moyenne nationale;
- une unité familiale composée de deux adultes et deux mineurs, soit la structure qui assure le remplacement de la population;
- la taille moyenne des ménages des ménages à faibles revenus, puisque le salaire minimum vise généralement à protéger ces groupes, et que les familles pauvres sont généralement plus nombreuses.

Quelle que soit l'option choisie, la taille du ménage doit également être ajustée afin de tenir compte des économies d'échelle et de la consommation moindre des enfants. Le seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes n'est pas le quadruple du seuil de pauvreté pour une personne, puisque, par exemple, les enfants consomment moins de calories et un seul logement suffit (et non quatre pour une famille de quatre personnes).

Plusieurs méthodes permettent de prendre en compte les économies d'échelle et les écarts de consommation, par exemple la formule d'ajustement: $E = (A + \alpha K)^\theta$, où A représente le nombre d'adultes, K le nombre d'enfants à charge, α la consommation d'un enfant par rapport à un adulte, et θ les économies d'échelle, dans un ménage donné ⁶. Une autre option est le barème d'équivalence de l'OCDE, qui attribue la valeur 1 à la première personne du ménage, 0,7 à chaque adulte supplémentaire et 0,5 à chaque enfant.

Taux de participation à la population active: nombre de membres du ménage qui travaillent

Le nombre de membres du ménage ayant une activité professionnelle est un facteur important pour calculer le nombre de personnes dont les besoins peuvent être satisfaits avec un salaire

⁵ Jonathan Bradshaw, Yekaterina Chzhen, Gill Main, Bruno Martorano, Leonardo Menchini, Chris de Neubourg: «*Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*» (PDF). Innocenti Working Paper. Florence, Italie. Centre de recherches Innocenti, UNICEF. ISSN 1014-7837, janvier 2012.

⁶ A. Deaton, S. Zaidi: «*Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis, Living Standards Measurement Study*». Document de travail n°135, Banque mondiale, Washington D. C., 2002. Voir également OCDE: «*What are equivalence scales?*».

minimum donné. La réponse diffère évidemment si deux membres adultes du ménage, plutôt qu'un, gagnent le salaire minimum.

Lorsque les politiques de salaire minimum ont été introduites au début du XX^e siècle, la population active était principalement composée d'hommes, avec un seul soutien de famille par ménage. La situation a évolué récemment et le taux de participation des femmes au marché du travail a généralement progressé. Dans les pays développés, le taux moyen de participation des femmes à la population active était d'environ 53 pour cent en 2013, par rapport à quelque 67 pour cent pour les hommes ⁷. Dans les économies émergentes et en développement, le taux de participation à la population active varie selon les régions, et les écarts hommes/femmes subsistent: par exemple, en Amérique latine, la participation des femmes à la population active s'établissait environ à 54 pour cent en 2013 (et environ 80 pour cent pour les hommes), mais n'atteignait qu'environ 19 pour cent au Moyen-Orient (et 75 pour cent pour les hommes).

Etant donné cette évolution du taux de participation des femmes au marché du travail, on peut s'attendre à une augmentation du nombre de familles disposant de plus d'un revenu. Cette observation vaut également pour les jeunes, qui diffèrent parfois leur départ du foyer familial. Parallèlement, dans de nombreuses régions du monde, on a assisté à une augmentation du nombre de familles monoparentales vivant avec un seul revenu. Le nombre de membres du ménage qui gagnent un revenu est très lié à l'échelle de distribution des revenus, qui est variable. Par exemple, les familles à revenus élevés peuvent avoir un, deux ou plusieurs revenus, tandis que les familles pauvres situées à l'extrémité inférieure de la courbe de distribution ne peuvent parfois compter que sur un seul revenu.

Nombre d'heures de travail

Il importe également de prendre en compte le nombre d'heures de travail effectuées, puisque le salaire minimum est généralement calculé sur la base d'un emploi à plein temps. Les travailleurs à temps partiel n'ont droit qu'à la part du salaire minimum correspondant aux heures de travail qu'ils effectuent. Lors du calcul du nombre de travailleurs par ménage, il importe donc de rapporter les données à leur «équivalent plein temps» (la valeur 1,5 équivalent plein temps représente deux personnes, l'une travaillant à plein temps et l'autre à temps partiel) ⁸.

Compte tenu des multiples situations possibles et des variables méthodologiques, comment estimer au mieux le nombre de membres du ménage ayant un revenu, aux fins du calcul du salaire minimum? Quatre options sont présentées ci-dessous:

- un seul travailleur à plein temps, dont le salaire minimum suffit à couvrir les besoins essentiels du ménage;
- tous les adultes du ménage en âge de travailler occupant un emploi à plein temps (par exemple, dans une famille comptant deux adultes et deux enfants, les deux adultes travaillent à plein temps);
- la moyenne nationale, sachant que de nombreux ménages ont plus d'une source de revenu, mais que tous leurs membres ne travaillent pas à plein temps;

⁷ BIT, Les indicateurs clés du marché du travail.

⁸ C. Fagan, H. Norman, M. Smith, M. Gonzalez Menendez: «*In search of good quality part-time employment*», Conditions de travail et emploi, Document de travail, n° 43, INWORK, Genève.

- la moyenne des familles à faible revenu, si elles comptent un nombre de travailleurs différent de celui de la famille moyenne.

Estimer les besoins des travailleurs et de leur famille dans la pratique: illustration

Nous nous sommes fondés sur l'exemple du Costa Rica pour illustrer les résultats obtenus en appliquant ces différents modes de calcul. Au Costa Rica, le salaire minimum est fixé en fonction de neuf niveaux de qualification (travailleur non qualifié, ouvrier spécialisé, etc.), et d'un certain nombre de professions (travailleurs domestiques, caféiculteurs, etc.). Le salaire minimum pour les travailleurs non qualifiés (*salario minimo minimorum*) représente le taux plancher pour tous les travailleurs, sauf ceux assujettis à un taux particulier, comme les travailleurs domestiques.

En 2011, le gouvernement a estimé le coût d'un panier alimentaire de base à partir de l'Enquête nationale sur les revenus et les dépenses. Connu sous le nom de «*canasta básica de alimentos*» (CBA), ce panier représente la nourriture nécessaire pour satisfaire les besoins caloriques d'un ménage moyen (au prix mensuel du marché), et inclut en outre les besoins non alimentaires de base, estimés à 12 pour cent du CBA. La taille moyenne des ménages était estimée à 3,4 personnes, et à 3,8 personnes pour les 50 pour cent des ménages les plus pauvres. La valeur moyenne «équivalent plein temps» par ménage était fixée à 1,48, et à 1,00 pour les 50 pour cent des ménages les plus pauvres.

Exemple fondé sur le taux plancher de salaire minimum

Pour calculer un salaire minimum suffisamment élevé pour extraire les ménages de la pauvreté, nous avons d'abord formulé l'hypothèse d'une famille dont un seul membre gagne le salaire minimum (soit le cas des 50 pour cent des ménages les plus pauvres). Nous nous sommes ensuite demandé si le taux plancher (*salario minimo minimorum*, applicable aux travailleurs non qualifiés, exprimé ci-dessous en devise locale (*colones* du Costa Rica), suffisait à couvrir les besoins de base d'une famille, selon trois scénarios: 3,4 personnes (moyenne nationale), 3,8 personnes (50 pour cent les plus pauvres) et quatre personnes (taille assurant la reproduction de la population). Pour ce faire, nous avons retenu le salaire minimum hors cotisations obligatoires de sécurité sociale (9,2 pour cent de moins que le salaire minimum brut). Dans les trois cas, on constate un écart entre les besoins du ménage et le salaire minimum, comme le montre la colonne illustrant les écarts dans la Figure 5.1 (écart négatif pour toutes les tailles de ménage); le *salario minimo minimorum* est donc insuffisant pour couvrir les besoins des travailleurs et de leur famille, si l'on prend le seuil de pauvreté national comme base de calcul.

Figure 5.1: Costa Rica. Pourvoir aux besoins des travailleurs et de leur famille, un seul salaire minimum, selon la taille du ménage (2012)			
	Besoins du ménage (en <i>colones</i>)	Salaire minimum (en <i>colones</i>)	Ecart (en <i>colones</i>)
Moyenne (3,4 personnes)	301 688	216 845	-84 842
50 % les plus pauvres (3,8 personnes)	334 231	216 845	-117 386
4 personnes	351 822	216 845	-134 977

Exemple fondé sur plusieurs salaires minima

En revanche, comme il ressort de la Figure 5.2, dans l'hypothèse de 1,48 travailleurs par ménage (la moyenne nationale), l'écart entre le salaire minimum et les besoins du ménage

disparaît pour le ménage moyen, qui compte 3,4 personnes. Il subsiste cependant un léger écart en ce qui concerne les ménages comptant 3,8 et quatre personnes.

Enfin, la Figure 5.3 illustre la situation de deux personnes travaillant à plein temps: dans tous les cas de figure, le salaire minimum gagné par deux travailleurs à plein temps répond à leurs besoins et à ceux de leur famille, ce qu'illustre la colonne indiquant les écarts positifs.

Figure 5.2: Pourvoir aux besoins des travailleurs et de leur famille, 1,48 salaire minimum, selon la taille du ménage (2012)			
	Besoins du ménage (en <i>colones</i>)	Salaire minimum (en <i>colones</i>)	Ecart (en <i>colones</i>)
Moyenne (3,4 personnes)	301 688	320 931	19 243
50 % les plus pauvres (3,8 personnes)	334 231	320 931	-13 300
4 personnes	351 822	320 931	-30 891

Figure 5.3: Costa Rica. Pourvoir aux besoins des travailleurs et de leur famille, deux salaires minima, selon la taille du ménage (2012)			
	Besoins du ménage (en <i>colones</i>)	Salaire minimum (en <i>colones</i>)	Ecart (en <i>colones</i>)
Moyenne (3,4 personnes)	301 688	433 690	132 003
50 % les plus pauvres (3,8 personnes)	334 231	433 690	99 459
4 personnes	351 822	433 690	81 868

Brève conclusion

Nos commentaires montrent qu'il n'existe pas de méthode infaillible pour déterminer si un salaire minimum répond aux besoins des travailleurs et de leur famille. La réponse dépend toujours des critères appliqués pour évaluer ces besoins dans un pays donné, ainsi que de la taille et du nombre de travailleurs du ménage. Toutefois, il importe que les décideurs soient pleinement conscients du niveau de vie qu'autorise le salaire minimum, et s'entendent sur le niveau qui devrait être garanti aux citoyens, au moyen du régime de salaire minimum et des autres politiques de transfert de revenus.