

Éditorial

Pierre CONCLALDI et Frédéric LERAI¹

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

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

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

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

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

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

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

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

Introduction

*Pierre CONCLALDI et Frédéric LER AIS*¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conséquences de l'instauration du salaire minimum en Allemagne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

France – relancer et renouveler le débat

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

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

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

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

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