

---

---

## Comment instaurer un salaire minimal national ?

---

**Bill CALLAGHAN \***

### Introduction

La création d'un salaire minimal national au Royaume-Uni en avril 1999 fut un événement historique à plus d'un titre. Sujet de controverse entre les partis politiques, cette question était l'une de celles qui divisaient profondément le Parti conservateur et le Parti travailliste. Pendant la campagne des élections législatives de 1992, comme de 1997, les représentants du Parti conservateur avaient fait de sombres prédictions, selon lesquelles la création d'un salaire minimal national (*National Minimum Wage, NMW*) engendrerait des pertes d'emplois. Certaines publications officielles avaient repris ces prédictions, comme, par exemple, un Livre blanc sur la Compétitivité dans lequel le gouvernement de l'époque annonçait que 750 000 emplois pourraient disparaître en cas d'instauration d'un salaire minimal national. Par ailleurs, le Parti Démocrate Libéral, bien que favorable au vote d'une loi sur le salaire minimal, prônait des minima régionaux plutôt qu'un salaire minimal national.

### La position des syndicats sur les minima salariaux

Cette question était également un sujet de controverse au sein du mouvement syndical. Quand, en 1971, j'ai rejoint la direction de la Confédération des Syndicats Britanniques (*Trades Union Congress, TUC*), la position

---

\* Bill Callaghan est chef économiste et membre de la Commission sur les bas salaires jusqu'en 2000.

officielle du TUC n'accordait aucun crédit aux minima salariaux. Aucun NMW n'avait figuré parmi les projets du gouvernement travailliste au pouvoir entre 1964 et 1970, aucun ne figurerait dans ceux du gouvernement travailliste entre 1974 et 1979. En fait, beaucoup s'opposaient dans les syndicats à toute idée de salaire minimal légal et certains souhaitaient la transformation des conseils salariaux de branche (*sectoral wages councils*) en organes de négociation collective purs et simples. Cependant, le NMW avait aussi de puissants défenseurs, en particulier au sein du syndicat du service public, le *National Union of Public Employees (NUPE)*. Ce syndicat représentait des travailleurs mal payés, dont beaucoup de femmes, au service des collectivités locales et du *National Health Service* (service de santé). Il fait désormais partie intégrante de UNISON.

Le mécanisme des minima salariaux de branche repose sur le système institué par un gouvernement libéral en 1909. Ce gouvernement réformateur créa des comités salariaux, rebaptisés plus tard conseils salariaux, dans les secteurs reconnus comme « pénibles »<sup>1</sup>. Ces conseils avaient le pouvoir de fixer des salaires minimaux pour les adultes et pour les jeunes travailleurs. Les branches concernées étaient principalement l'agriculture, la restauration, l'hôtellerie, le textile, la confection, le commerce de détail et l'industrie légère. Chaque conseil comptait des représentants des syndicats et des employeurs, ainsi que des membres indépendants, parmi lesquels était choisi le président du conseil. Les décisions prises étaient soumises à l'approbation du gouvernement et prenaient effet sous forme d'actes législatifs secondaires connus comme les « décrets des conseils salariaux ».

Dans de nombreux secteurs couverts par un conseil salarial (mais pas dans tous), les organisations syndicales et patronales étaient relativement faibles, et l'application des décrets était confiée à des inspecteurs des conseils salariaux nommés par le gouvernement.

### **Les années 1970 et la négociation collective**

Dans les années 1970, époque où le mouvement syndical devenait de plus en plus puissant et de plus en plus influent, de nombreuses critiques s'élevèrent dans les syndicats à l'encontre des conseils salariaux. Beaucoup considéraient que loin d'améliorer le sort des salariés sous-payés, ils retardaient les augmentations de salaire substantielles qui auraient pu être obtenues par la négociation collective. Un certain nombre de conseils salariaux furent volontairement dissous, sous la pression des syndicats, dans le transport routier par exemple, ou encore dans le secteur du papier-carton. Paral-

---

1. (*sweated*) ainsi appelés en raison des mauvaises conditions de travail et des efforts physiques qu'ils exigeaient.

lèlement, la transformation des conseils salariaux en conseils paritaires de branche reconnus par la loi fut préconisée. Ces conseils devaient être les précurseurs d'un système de négociation collective pure et simple. Pour améliorer la situation des travailleurs sous-payés, d'autres projets consistaient à inclure la comparaison des niveaux de rémunération et l'arbitrage parmi les procédures légales de reconnaissance des syndicats. Mentionnons aussi les mesures gouvernementales sur l'évolution des salaires qui, le plus souvent, incluaient un élément forfaitaire.

C'est la négociation collective qui avait le vent en poupe à cette époque-là, et non les mesures législatives, comme en témoigne la campagne pour l'abrogation de la loi sur les relations du travail votée par les Conservateurs. On se méfiait beaucoup également des autres formes d'intervention gouvernementale, en matière de réglementation du temps de travail ou de comités d'entreprise par exemple. L'attitude des syndicats envers les travailleurs à temps partiel n'était pas univoque, et si de très nombreuses femmes étaient syndiquées, leur influence au sein du mouvement syndical restait minime. En 1979 les syndicats membres du TUC comptaient plus de 12 millions de membres, plus de la moitié des salariés étaient syndiqués et près des trois quarts d'entre eux étaient couverts par une convention collective.

### **La déréglementation des années 1980**

Au début des années 1980, les attaques contre les conseils salariaux n'étaient plus d'origine syndicale. La politique du nouveau gouvernement conservateur élu en 1979 visait à déréglementer systématiquement le marché du travail et ne faisait pas de différence entre les réglementations d'origine législative et celles qui avaient été élaborées par la négociation collective paritaire.

Au milieu des années 1980, on tenta ainsi de supprimer l'ensemble des conseils salariaux, bien que, consulté par le gouvernement, le patronat se soit déclaré largement en faveur du maintien de ces conseils, tout en préconisant une réduction de leurs attributions. La loi sur les salaires (*Wages Act*) qui découla de ces efforts en 1986 restreignit considérablement les attributions des conseils salariaux qui ne pouvaient désormais fixer qu'un seul salaire minimal, pour les travailleurs adultes.

En 1993, le gouvernement conservateur se sentait moins tenu de consulter qui que ce soit. Il abolit tous les conseils salariaux. Certains employeurs restaient favorables à leur maintien, mais le mouvement en faveur de leur abolition était conduit par le secteur de la restauration rapide, alors en forte expansion. Seul le conseil du secteur agricole resta en place, et ceci de manière fortuite, en raison d'un statut juridique différent de celui des autres et

du fait qu'il était couvert par une convention du BIT. Cette exception ne releva donc d'aucune logique particulière.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de traiter toute l'évolution de la législation au cours des années 1980 et 1990, mais il faut citer en particulier l'abrogation, en 1981, de la Résolution sur l'Équité des Salaires (*Fair Wages Resolution*) et l'insistance du gouvernement pour obtenir des établissements publics qu'ils externalisent certaines tâches. Le résultat conjoint de ces deux types de mesures fut la détérioration des conditions d'emploi et de rémunération de nombreux salariés sous-payés, en particulier de celles des femmes qui travaillaient à temps partiel.

Tandis que le gouvernement conservateur accélérât le train de la déréglementation, la position de certains travaillistes et de certains membres du TUC vis-à-vis des salaires minimaux évoluait. En 1986, pour la première fois, le TUC se prononça en faveur d'un salaire minimal national, sans toutefois avancer de montant précis. Plus tard, dans diverses déclarations, le TUC proposa des modes de fixation du salaire minimal dans le contexte plus large de nouveaux types de partenariat social.

Un certain nombre de syndicats faisaient campagne pour que le NMW soit fixé à un taux déterminé ou à un certain niveau de l'échelle des salaires. Les objectifs les plus ambitieux situaient le NMW aux deux tiers du salaire moyen. Pendant la campagne des élections législatives de 1992, les syndicats affiliés au Parti travailliste passèrent un accord avec celui-ci pour fixer l'objectif à atteindre à la moitié du salaire médian des travailleurs de sexe masculin, qui, selon les calculs de l'Observatoire des Bas Salaires (LPU, *Low Pay Unit*), s'élevait à 3,40£ de l'heure. Les données utilisées et les calculs de la LPU posent cependant de graves problèmes qui seront abordés plus loin.

En fin de compte, le niveau de 3,40 livres Sterling devint un objectif explicite de la campagne électorale. Cette campagne de 1992 a laissé des impressions diverses. La vérité est que, compte tenu du système électoral du Royaume-Uni, il eût été pratiquement impossible au Parti travailliste de former un gouvernement sans une forte percée du Parti Libéral Démocrate. Le Parti travailliste réussit en fait à augmenter sensiblement le nombre de ses députés au détriment de la majorité conservatrice. Le NMW s'avéra un thème porteur, mais l'idée même de salaire minimal et le fait que 3,40£ représentaient un niveau plutôt élevé au plan international furent sources de difficultés pendant la campagne. Ainsi, lors d'une interview mémorable, Tony Blair, le porte-parole des travaillistes pour les questions relatives à l'emploi, fut mis dans l'embarras par un hôtelier qui souleva le problème des pertes d'emplois qui s'ensuivraient.

Au cours des cinq années suivantes, tandis que le Parti travailliste affûtait ses armes pour les élections de 1997, les enseignements de la campagne de 1992 furent assimilés. Le NMW fut l'un des sujets qui donnèrent lieu à

d'après discussions entre les syndicats et le Parti travailliste, concernant les possibilités d'applications pratiques et la stratégie électorale à définir sur ce thème. Ce qui ressortit de ces discussions, à savoir qu'un salaire minimal national serait mis en œuvre après qu'une Commission des Bas Salaires (*Low Pay Commission*) se serait prononcée, était beaucoup plus proche de la position de départ du TUC que de celle du Parti, bien que cette proposition laissât de côté la question plus large de l'implication des partenaires sociaux dans les affaires économiques en général.

La campagne menée par le TUC en faveur d'un salaire minimal national prit une nouvelle dimension. Un colloque organisé en 1995 et la publication qui en résulta, *Arguments en faveur d'un salaire minimal national (Arguments for a National Minimum Wage)*, eurent un certain retentissement et attirèrent l'attention sur l'exigence morale d'instaurer un NMW et sur les aspects pratiques et la réussite des expériences menées à l'étranger. On fit appel aux sciences sociales pour légitimer la création d'un salaire minimal praticable et on dénonça le caractère tautologique de certaines recherches fondées sur les modèles économiques néo-classiques du marché du travail.

C'est également vers 1995 que l'opposition des employeurs à l'instauration d'un salaire minimal s'estompa. L'organisation patronale la plus importante, la Confédération de l'Industrie Britannique (*Confederation of British Industry*), se rendit compte que ses intérêts à long terme passaient davantage par l'influence qu'elle pourrait exercer sur la Commission des Bas salaires que par une campagne anti-NMW.

### **Le nouveau gouvernement travailliste**

L'accès au pouvoir du gouvernement travailliste mit fin à dix-huit ans de pouvoir conservateur. Il est essentiel de rappeler que le Parti travailliste n'avait pas gagné d'élection législative depuis 1974 et qu'il avait successivement perdu celles de 1979, 1983, 1987 et 1992, même s'il avait enregistré des succès lors d'élections locales. La prudence du nouveau gouvernement travailliste doit être replacée dans ce contexte. En fin de compte, la majorité travailliste au Parlement fut bien supérieure aux prévisions, même si le nombre des suffrages recueillis par les candidats du Parti était moins impressionnant.

La longue période où les Conservateurs étaient restés au pouvoir engendra naturellement de fortes attentes vis-à-vis du gouvernement, et donc une certaine déception quant aux priorités affichées par celui-ci. La création du NMW fut une des toutes premières priorités. Considéré rétrospectivement, le processus de création et de mise en œuvre fut rapide, même si, à l'époque, il fut parfois jugé trop lent.

## La création de la Commission des Bas Salaires

Deux initiatives furent prises. D'une part, la Commission des Bas Salaires (*LPC, Low Pay Commission*) fut créée. L'appel à candidature pour en faire partie remonte à juin 1997. La liste des membres fut approuvée en juillet, et à la fin de ce même mois, la Commission se réunit pour la première fois. Elle se mit sérieusement au travail au début du mois de septembre.

J'eus l'honneur de devenir membre de la commission, et le travail que j'y ai accompli avec les huit autres commissaires constitue l'une des missions les plus exigeantes et l'une des plus gratifiantes de ma carrière au sein du TUC. La commission était présidée par le professeur George Bain, qui était, à l'époque, directeur de la London Business School et qui est actuellement vice-chancelier de Queen's University à Belfast. Deux autres universitaires étaient membres de la LPC : le professeur David Metcalf de la London School of Economics et le professeur William Brown de l'Université de Cambridge. Les trois membres représentant le patronat étaient Mesdames Stephanie Monk, directrice des ressources humaines du groupe Granada, Laurie Dewar de la Fédération des Epiciers Ecossais (*Scottish Grocers' Federation*), et John Cridland, directeur des ressources humaines de la CBI. Les deux autres représentants des syndicats étaient Rita Donaghy, membre du conseil général du TUC et secrétaire générale de UNISON, et Paul Gates, le président du Syndicat des Métiers de la Bonnetterie, de la Chaussure et du Cuir.

En fait, la LPC était la troisième instance tripartite à être mise sur pied depuis le milieu des années 1970, bien qu'aucune nomination officielle n'eût été demandée au TUC ni à la CBI, et que les commissaires siègèrent à titre personnel et non en tant que délégués. Il est clair à mes yeux que le succès de la LPC n'aurait pas été possible si sa composition avait présenté un profil différent. En outre, le fait que des permanents du TUC et de la CBI en soient membres ménageait des possibilités de communication informelle à tout moment.

En fixant le cahier des charges de la LPC, le gouvernement lui demanda :

- de faire des propositions quant au niveau initial du salaire minimal national
- de proposer soit un niveau moins élevé, soit des dérogations pour les salariés âgés de 16 à 25 ans.
- de se pencher, et de rendre des conclusions, sur tout autre dossier que lui soumettraient les membres du gouvernement.

Les membres de la LPC furent priés de bien vouloir prendre en considération les facteurs suivants, avant de faire leurs propositions :

- les implications économiques et sociales au sens large
- les conséquences probables sur le niveau de l'emploi et l'inflation

- l'impact sur la compétitivité des entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles

- les conséquences éventuelles pour le patronat et le Trésor Public.

La LPC devait remettre ses conclusions au Premier ministre en mai 1998 au plus tard.

### **La voie législative**

Le second mode d'action passa par la voie législative. Peu après l'élection, un projet de loi sur le salaire minimal national fut ébauché. Il fut présenté à la Chambre des Communes, et fut ratifié par la reine dans le courant de l'été 1998. Ce projet de loi établissait un cadre pour les actes législatifs à venir. Après la remise du rapport de la LPC en juin 1998 et le vote de la loi en question, le gouvernement publia un projet de réglementation à l'automne de la même année, qui fut approuvé par le Parlement au début de 1999. Le NMW entra en vigueur le 1er avril 1999.

Le texte de la loi prévoit peu d'exceptions et exclut expressément la possibilité d'instaurer des taux différenciés, par région ou par secteur économique. Il est le plus large possible.

### **Le premier rapport de la LPC**

Le premier rapport de la LPC fut remis au Premier ministre en mai 1998 et fut publié en juin, accompagné de la réponse du gouvernement. En moins d'un an, la Commission avait été constituée, un secrétariat avait été mis sur pied à partir de rien (à son apogée, il ne comptait pas moins de 30 membres, parmi lesquels des chercheurs, des décideurs, les personnes chargées de l'administration et du secrétariat), une procédure de consultation systématique avait été entreprise et une attention particulière avait été accordée aux témoignages écrits et oraux ainsi recueillis. *A posteriori*, il paraît remarquable que la Commission ait pu, dans un délai aussi court, produire un rapport aussi complet et l'adopter à l'unanimité.

Le rapport compte 160 pages et douze annexes détaillées, un glossaire et une bibliographie. Cet article ne saurait donc faire état que des éléments les plus importants. Le rapport complet est accessible sur Internet <sup>2</sup>.

L'une des raisons essentielles du succès de la Commission est l'éclectisme de ses travaux et de ses méthodes. De nombreuses commissions similaires siègent à Londres, où elles enregistrent les témoignages de diverses personnalités ou de diverses organisations. Notre commission a procédé de même, mais elle s'est également déplacée dans la plupart des régions du

---

2. [http www/lowpay.gov.uk](http://www/lowpay.gov.uk)

Royaume-Uni. Ces visites prenaient la forme de rencontres informelles sur les lieux de travail et de discussions avec des chefs d'entreprise, des salariés ou des syndicalistes, dans les secteurs où les salaires sont particulièrement peu élevés. D'autres échanges eurent lieu avec des chômeurs, des salariés mal rémunérés, ainsi qu'avec les représentants d'un large éventail d'associations locales et de structures d'aide sociale.

Cette méthode présentait deux grands avantages. Premièrement, elle a permis à la Commission de mieux connaître le marché du travail au Royaume-Uni et lui a donné une bonne perception des pratiques, bonnes ou mauvaises, et du degré d'exploitation qui avaient cours (il est toutefois regrettable, mais bien compréhensible, que la Commission n'ait pu rencontrer les pires exploitateurs parmi les employeurs), et, plus important encore, des réactions à attendre de la part des patrons, des salariés et des chômeurs aux différents niveaux possibles du salaire minimal.

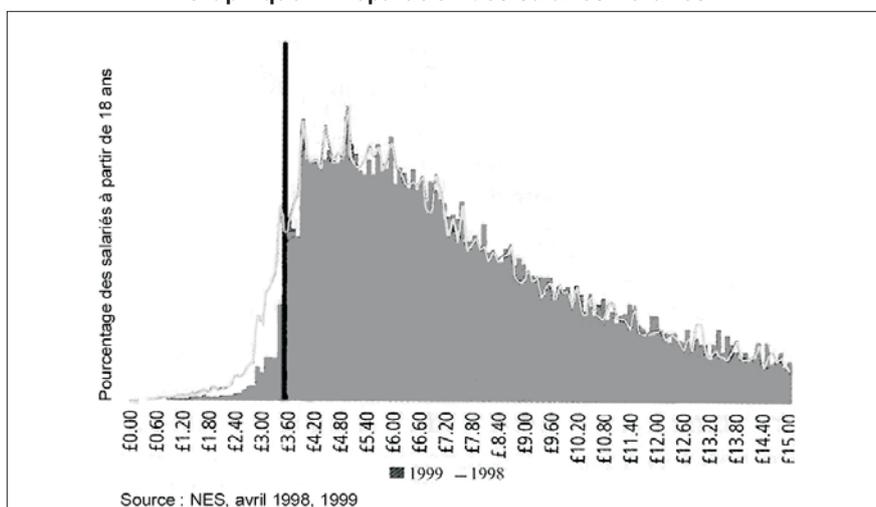
Le second avantage tient au fait que la démarche participative de la Commission a facilité l'instauration du NMW. Pratiquement toutes les parties intéressées par la création du salaire minimal, ont eu la possibilité d'exprimer leur opinion, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'une association professionnelle, d'un syndicat, ou d'un autre mode de représentation. Parmi les méthodes de travail auxquelles la LPC a eu recours, l'un des éléments essentiels fut une collaboration suivie avec les plus fervents partisans du salaire minimal national, comme avec ses détracteurs les plus acharnés.

La Commission a consacré la majeure partie de son temps à la fixation des taux du NMW, mais sa décision a été précédée d'une réflexion approfondie sur la définition à retenir et sur la période de référence à prendre en considération pour le NMW. Les avis de la LPC sur des sujets comme les pourboires et les indemnités de logement et de repas n'auraient pas eu le même poids sans les entretiens menés sur ces questions avec les employeurs et les syndicats.

### **Les principaux avis rendus par la Commission**

La proposition la plus importante fut celle d'instaurer le NMW à partir d'avril 1999 et de le fixer à 3.60£ de l'heure. La LPC recommanda aussi un « taux de formation » (*development rate*) de 3.20£ qui s'appliquerait aux jeunes de 18 à 20 ans, ainsi qu'aux salariés de plus de 21 ans au cours des six premiers mois où ils occuperaient un nouvel emploi, chez un nouvel employeur, tout en recevant une formation agréée. La LPC indiqua que des taux de 3.60£ et 3.30£ en juin 2000 représenteraient une augmentation raisonnable. Elle précisa que le NMW ne devait s'appliquer ni aux 16-17 ans ni aux apprentis, quel que soit leur âge.

Graphique 1. Répartition des salaires horaires



Le rapport fait état des réflexions de la Commission sur la définition du NMW. Pour l'essentiel, le NMW devait être calculé sur la totalité des gains horaires pour chaque heure travaillée. Ainsi, les paiements à la pièce et les autres formes de salaire au rendement seraient inclus, mais pas les suppléments horaires ni les primes de travail en équipe. Par exemple, un employeur ne serait pas autorisé à rémunérer une journée de huit heures à un taux inférieur au salaire minimal, tout en faisant remonter la moyenne des gains horaires du salarié en prenant en compte les heures supplémentaires payées à un taux supérieur au NMW.

La LPC établit clairement que les pourboires payés directement en liquide par le client ne seraient pas pris en compte, mais que le service facturé de manière centralisée et redistribué par le biais de la feuille de paie le serait. Par ailleurs, tout décompte au titre des repas ou des remises accordées au personnel serait impossible, mais une retenue de 20£ par semaine serait autorisée quand l'employeur assurait le logement du salarié.

La commission fit également des recommandations concernant la mise en œuvre du NMW et la publicité à lui donner. Par exemple, elle proposa que le NMW fût clairement indiqué sur les feuilles de paie.

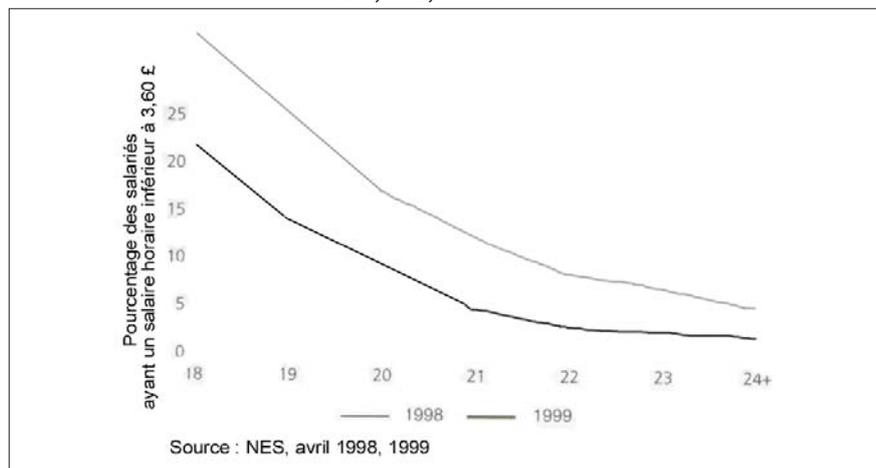
Le rapport, adopté à l'unanimité, fut soumis au gouvernement à la fin du mois de mai 1998.

### La réaction du gouvernement

Le gouvernement réagit aux propositions de la LPC le 17 juin 1998. La proposition phare sur le taux de 3.60£ fut acceptée, de même que la définition du NMW. Le gouvernement déclara que, par principe, il acceptait tou-

tes les propositions de la Commission, même si, en fait, il y avait des nuances entre les propositions de la Commission et sa réponse. Le gouvernement fixa le « taux de formation » pour les jeunes travailleurs à 3.00£ et décida qu'il s'appliquerait aux 18-21 ans et non pas seulement aux 18-20 ans. Ce taux devait être porté à 3.20£ en juin 2000. Le gouvernement ne fit pas non plus de commentaire sur l'avis de la Commission quant aux taux souhaitables à l'horizon du mois de juin 2000, ni sur la question de la réévaluation du NMW à plus long terme.

**Graphique 2. Part des salariés ayant un salaire horaire inférieur à 3,60 £, 1998-1999**



Dans le même temps, le projet de loi sur le salaire minimal national faisait son chemin au Parlement. La loi reçut le sceau royal dans le courant de l'été 1998, ce qui autorisa le gouvernement à rédiger les décrets d'application permettant aux recommandations de la LPC de prendre effet. Un projet de réglementation fut publié en septembre 1998, avec appel à commentaires. Ce projet donna lieu à force débat.

La version définitive des règles d'application ne fut pas approuvée avant février 1999 et la marche à suivre par les employeurs ne fut pas publiée avant mars. En formulant ses avis, la Commission avait adopté un parti pris de simplicité. Malheureusement, cette démarche ne fut pas conservée au stade de la réglementation. Certains employeurs manifestèrent une hostilité considérable à l'idée de faire figurer le NMW sur les feuilles de paie, et cette proposition fut finalement abandonnée, en dépit du fait que la formulation très juridique du texte rédigé par le ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry*) était très

éloignée des intentions de la LPC et que ce texte eût été difficilement applicable.

Certains employeurs exprimèrent également une grande frustration devant les délais de publication des décrets d'application. Deux réponses peuvent cependant leur être opposées. Tout d'abord, le retard était dû, en partie, aux pressions exercées par le patronat pour édulcorer la réglementation. Deuxièmement, bien que certains petits points de détail fussent restés en suspens jusqu'en février 1999, les caractéristiques principales du NMW étaient connues avec certitude. Le taux du salaire minimal fut annoncé en juin 1998 et, en avril 1999, aucun employeur ne pouvait prétendre manquer de temps pour se préparer à la mise en œuvre du salaire minimal. De plus, le gouvernement entreprit une campagne d'information de cinq millions de livres Sterling au cours de la période précédant celle-ci. Cette campagne réussit largement à sensibiliser l'opinion publique. Une ligne téléphonique gratuite fut mise en place, où tous les renseignements pouvaient être obtenus, ainsi que des conseils. En dépit des interrogations soulevées par la réglementation et du retard pris pour publier les textes, la mise en place du NMW le 1er avril 1999 fut un grand succès.

En mars 1999, le gouvernement demanda à la Commission de se pencher à nouveau sur la question des retenues au titre du logement. Des pressions considérables avaient été exercées sur le gouvernement, d'une part par les centres de vacances à thème, et d'autre part, par les communautés et ordres religieux caritatifs. Dans le premier secteur, les employeurs avaient pour pratique d'embaucher de jeunes moniteurs de sport (escalade, canoë, voile, etc.) qu'ils payaient très peu, mais auxquels ils offraient couchage et nourriture. Dans un rapport<sup>3</sup> publié en avril 1999, la LPC réaffirma la position selon laquelle la retenue maximale au titre du logement devrait être de 20£ par semaine et qu'il ne saurait y avoir de retenue au titre des repas.

Dans le second cas, la LPC recommanda qu'une dérogation soit accordée pour les membres des « communautés vocationnelles » sans que cette dérogation puisse couvrir les salariés embauchés dans les conditions normales. Un amendement à la loi fut voté ultérieurement pour couvrir ce point.

### **Les attributions ultérieures de la LPC**

Le gouvernement donna un nouveau cahier des charges à la LPC en novembre 1998. Il lui demandait d'assurer le suivi de l'introduction du NMW, et d'en dresser une évaluation, en particulier sur ses conséquences sur :

---

3. *The National Minimum Wage Accommodation Offset : A Review by the Low Pay Commission*, Cm 4321, mars 1999. (Londres : The Stationery Office).

- l'évolution des salaires, de l'emploi et de la compétitivité dans les petites entreprises et dans les secteurs offrant les plus bas salaires,
- certaines catégories de salariés, à savoir les jeunes, les femmes, les minorités ethniques et les salariés des organisations à but non lucratif,
- la structure des salaires, notamment les conséquences sur les écarts de salaire et les différents modes de rémunération, ainsi que sur la formation professionnelle.

La LPC devait en particulier donner un avis sur la question de l'application du taux adulte aux salariés âgés de 21 ans et devait prendre en considération :

- les implications économiques et sociales au sens large
- les conséquences probables sur le niveau de l'emploi et l'inflation
- l'impact sur les charges et la compétitivité des entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles
- les conséquences éventuelles pour le patronat et le Trésor public.

Le rapport de la Commission devait être remis au Premier ministre et au secrétaire d'état au Commerce et à l'Industrie avant décembre 1999.

La Commission suivit la même méthode de travail que pour l'élaboration de son premier rapport. Il y eut relativement peu d'auditions, au profit de nombreux déplacements dans les régions et de nombreux entretiens informels.

En outre, la LPC lança un programme de recherche qu'elle conduisit elle-même en partie, le reste étant sous-traité. Les statistiques officielles furent l'objet de recherches approfondies (voir plus loin) et une enquête fut réalisée par voie postale auprès des entreprises des secteurs pratiquant les plus bas salaires, afin de comparer leur situation avant et après l'instauration du salaire minimal.

Quelque 23 projets de recherche furent sous-traités, dans tous les domaines abordés par le cahier des charges. Ces recherches sont résumées dans le second rapport de la Commission <sup>4</sup>, et feront l'objet d'une publication *in extenso*.

La Commission organisa aussi deux séminaires, le premier sur les conséquences du NMW sur les revenus des ménages, une fois pris en compte les impôts et les prestations sociales, le second sur les salaires minimaux à l'étranger. Les communications présentées lors de ces séminaires et une synthèse des débats ont été publiées dans deux rapports spéciaux <sup>5</sup>.

---

4. *The National Minimum Wage – The Story so far, Second Report of the Low Pay Commission*, Cm 4571, février 2000 (Londres : The Stationery Office).

5. *The NMW: Incomes and the Low Paid*, The Low Pay Commission: Occasional Paper 2, juin 1999 ; *International Seminar on Minimum Wages*, The Low Pay Commission: Occasional Paper4, janvier 2000.

Le second rapport de la Commission conclut qu'un recul de plusieurs années serait nécessaire pour évaluer pleinement les effets du NMW, mais qu'il apparaissait déjà clairement qu'un grand nombre de gens en avaient tiré avantage sans que cela eût des conséquences sensibles sur l'emploi. Selon les conclusions de la LPC, plus d'un million et demi de travailleurs étaient susceptibles de recevoir une augmentation dès avril 1999 grâce au NMW et, selon une première évaluation, une grande majorité de ces travailleurs l'avaient effectivement reçue, s'ils n'appartenaient pas à l'économie parallèle.

Le graphique 1 montre les effets du NMW sur la distribution des revenus. On constate une forte concentration autour du niveau du salaire minimal, ce qui est cohérent avec les données recueillies à l'étranger. Les chiffres proviennent de la *Nouvelle Enquête sur les Revenus (New Earnings Survey)*. La question des données chiffrées est traitée dans le détail ci-après.

La LPC constata que les définitions qui avaient été données aux concepts de rémunération et de temps de travail avaient bien fonctionné, en dépit d'un petit nombre d'anomalies. Selon les conclusions de la Commission, la plupart des salariés âgés de 21 ans gagnaient déjà l'équivalent du salaire minimal ou davantage et il convenait de leur appliquer le taux supérieur. Le graphique 2 donne le pourcentage des jeunes qui gagnaient moins de 3.60£ en 1998 et 1999.

La LPC fit par ailleurs 16 propositions documentées.

### **Les réactions suscitées par le second rapport**

Bien que le second rapport de la Commission ait été soumis au gouvernement à la fin du mois de décembre 1999, il fallut attendre le 17 février 2000 pour connaître la réaction de celui-ci. Toutes les propositions de la Commission étaient retenues, sauf la première, qui était aussi la plus importante, à savoir celle qui concernait l'âge charnière entre les deux taux. Le gouvernement affirma que selon certaines données sur la situation de l'emploi et les critères de substitution de l'emploi chez les travailleurs âgés de 21 ans, ceux-ci se rapprochaient davantage de leurs cadets (18-20 ans) que de leurs aînés (22 ans et plus). En outre, le gouvernement estimait que, selon les données démographiques, le nombre des personnes âgées de 21 ans était susceptible d'augmenter et qu'il valait mieux suivre la voie de la prudence. Il confirma enfin que le « taux de formation » serait porté à 3.20£ en juin 2000 et annonça que la mission de la LPC était prorogée et qu'un avis devrait être donné en 2001 sur l'opportunité d'augmenter les taux du NMW, ce qui serait éventuellement fait en octobre 2001.

Le gouvernement fit parallèlement une annonce surprise quant à l'augmentation du taux normal à 3.70£ à partir d'octobre 2000, ce qui représentait une progression de 2,8 % par rapport à avril 1999, soit un peu moins que

le taux de l'inflation pour la même période (entre 3 et 3,5 %) et nettement moins que la progression des revenus salariaux moyens sur un an (4,5 %).

Le gouvernement ne fit pas de commentaire sur la proposition initiale de la LPC de porter le taux du NMW à 3.70£ à compter de juin 2000, mais il avait déjà éteint tout espoir de hausse anticipée. Il n'avait pas chargé la LPC de prévoir les augmentations du NMW, et lorsque la Commission chercha à connaître ses intentions, elle apprit de manière officieuse qu'elle ne recevrait de mission dans ce domaine qu'une fois son second rapport remis et les propositions qu'il contenait acceptées par le gouvernement.

Pourquoi ce revirement ? La réponse tient au changement de la situation politique au cours des premiers mois de l'an 2000, où le gouvernement subissait de fortes pressions de ses partisans traditionnels, qui lui reprochaient de négliger leurs intérêts. Le TUC menait campagne en faveur d'une hausse du NMW et les députés travaillistes menaçaient de se rebeller. De plus, au cours de la semaine qui précéda l'intervention du gouvernement, le nouveau ministre des Finances du cabinet fantôme conservateur, le député Michael Portillo, avait déclaré que le Parti conservateur n'était plus opposé au salaire minimal national.

### **Les sujets de débat**

Cette partie traite des principales questions qui se posent aux syndicats et à tous ceux qui sont impliqués dans les décisions politiques liées à l'existence d'un salaire minimal. Ces questions sont celles qui ont été soulevées dans le cadre de l'expérience britannique, mais, même si certains aspects sont particuliers au Royaume-Uni, toutes ont une dimension plus universelle.

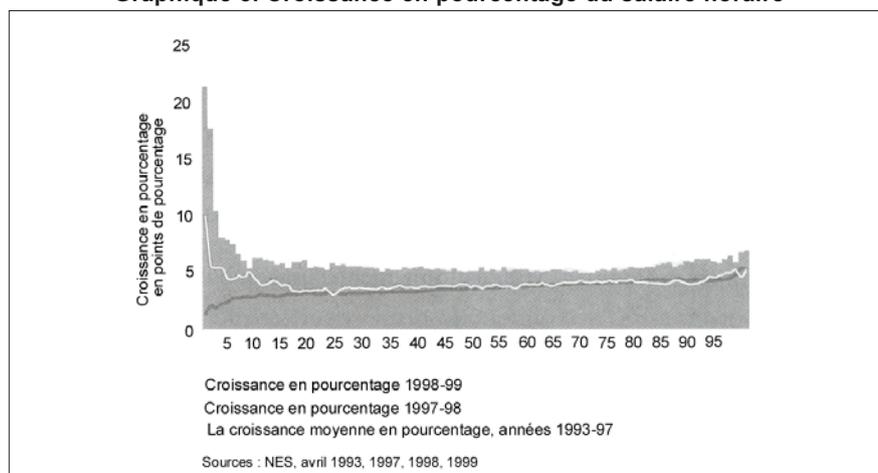
### **Les chiffres**

Combien de salariés ont-ils bénéficié du NMW ? Il n'y a pas de réponse simple à cette simple question. Quand la LPC préparait ses propositions, en 1997 et 1998, elle tenta d'évaluer le nombre de gens qui seraient payés moins de 3.60£ de l'heure en avril 1999, mais les statistiques disponibles provenaient d'enquêtes réalisées en 1997. C'est pourquoi la Commission dut choisir un montant inférieur, qui pourrait être réévalué par la suite. Cela introduisit nécessairement une marge d'erreur.

Les statistiques qui ont été publiées montrent clairement que pendant la période qui précéda la mise en place du NMW, un certain nombre d'entreprises ont anticipé celle-ci. Le graphique 3 montre l'évolution du salaire horaire, en pourcentage, au cours de deux périodes différentes : 1998-1999, 1997-1998, ainsi que l'augmentation annuelle moyenne entre 1993 et 1997. Pour la période d'avril 1997 à avril 1998, les chiffres s'écartent nettement de la moyenne des quatre années précédentes. Les études de cas qui ont été

menées renforcent l'hypothèse de l'anticipation et les études confiées par la LPC à Incomes Data Services mettent en relief des décisions prises au cours des derniers mois qui ont précédé la mise en place du NMW, par exemple celle de MacDonald's d'appliquer le salaire minimal à tous ses salariés de 18 ans et plus dès 1998.

**Graphique 3. Croissance en pourcentage du salaire horaire**



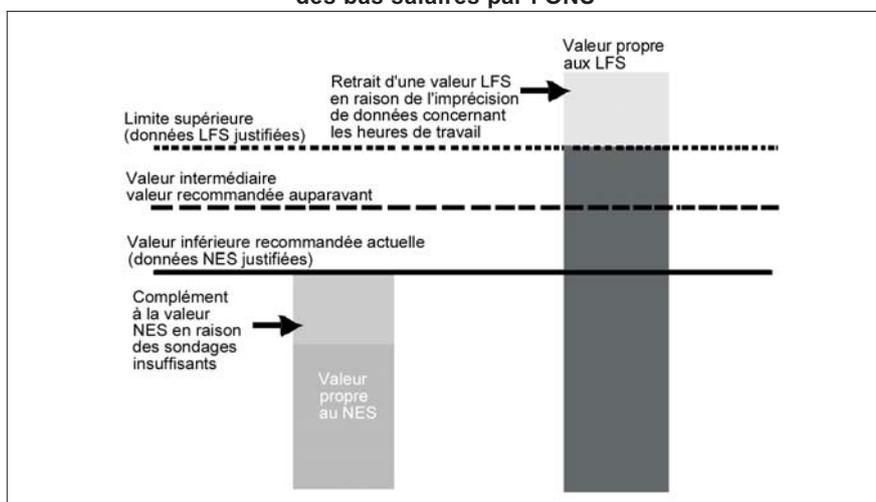
Alors que la LPC avait prévu que 1,9 million de personnes tireraient avantage de la création du NMW, le nombre réel de salariés ayant reçu une augmentation en avril 1999 fut moindre. Bien entendu, ceux qui avaient reçu une augmentation anticipée furent aussi des bénéficiaires du NMW, même s'ils rendent les comparaisons avant/après plus difficiles à établir.

D'autres difficultés existent, concernant les chiffres. Toutes les statistiques utilisées jusqu'ici sont tirées du *New Earnings Survey* (*Nouvelle enquête sur les salaires*). Cette enquête est menée sur un échantillon de 1 % des salariés et les chiffres recueillis sont ceux de la masse salariale des entreprises. Quarante-vingt dix pour cent environ de l'échantillon est produit par l'administration fiscale, à partir des numéros d'immatriculation à la Sécurité Sociale (*National Insurance*). Bien qu'une grande partie des salariés soit reflétée dans cette enquête, même s'ils n'atteignent pas le seuil d'imposition, il est avéré qu'un pourcentage significatif des salariés les plus mal rémunérés en est exclu.

Au moment où la LPC rédigeait son rapport, la Nouvelle Enquête sur les Salaires indiquait que 6,8 % de la population gagnait moins de 3.50£ de l'heure en avril 1997, alors que l'Enquête sur la Population Active (*Labour Force Survey, LFS*) donnait un pourcentage de 14,1 %, pour la même période.

L'Enquête sur la Population Active recueille des données sur un échantillon représentatif à l'échelon national de 60 000 ménages. Depuis 1992, cette enquête est réalisée sur une base trimestrielle. Les ménages considérés font partie de l'échantillon pendant cinq trimestres consécutifs. Les premiers entretiens sont menés en face à face, les suivants le sont en général par téléphone. Une question sur les revenus a été introduite dans le questionnaire en 1992-1993. A partir du printemps 1997, le nombre de personnes à qui cette question était posée à l'origine, à savoir un cinquième de l'échantillon, fut doublé. L'échantillon actuellement couvert équivaut à environ 10 % de celui de la Nouvelle enquête sur les salaires.

**Graphique 4. Méthode résumée d'évaluation de la fréquence des bas salaires par l'ONS**



Pour différentes raisons, l'évaluation du salaire horaire par la LFS est en dessous de la réalité. Jusqu'à 30 % des réponses sont données par personne interposée, et le montant estimé du salaire horaire est calculé sur la base de la paye hebdomadaire dont se souvient la personne sondée, divisée par le nombre d'heures travaillées. Il a été prouvé que le nombre d'heures travaillées tend à être exagéré, ce qui fait baisser le montant de la rémunération horaire. De plus, il semble que la LFS ne prenne pas en considération certaines primes, ce qui fait baisser ce montant davantage encore.

Les différences entre les évaluations de la NES et de la LFS sont importantes. Au moment de la rédaction du premier rapport de la LPC, l'écart entre leurs estimations respectives du nombre de personnes concernées par le NMW était d'environ un million de salariés. C'est pour cette raison que le Bureau National de la Statistique (*Office for National Statistics, ONS*) mit au point une méthode de calcul qui retire les données de la LFS et cel-

les de la NES afin d'obtenir des évaluations plus précises. La LPC utilisa les évaluations médianes de l'ONS pour annoncer que 1,9 million de salariés bénéficieraient du NMW. Toutefois, l'ONS avait eu la prudence de donner son évaluation (1,9 million) avec une marge d'erreur de plus ou moins 200,000 personnes.

Ces questions sont abordées de manière exhaustive dans les deux rapports de la LPC, ainsi que dans son premier rapport spécial <sup>6</sup>. L'annexe 2 du second rapport de la LPC donne les chiffres de l'ONS sur une plus longue période. Le graphique 3 synthétise la méthode utilisée par l'ONS pour évaluer l'incidence des bas salaires. Quand la LPC rédigea son premier rapport, l'ONS lui conseilla d'utiliser le nombre médian de 1.9 million de bénéficiaires potentiels. Pour le second rapport, c'est l'estimation basse de la fourchette qui fut conseillée. Et la méthodologie est susceptible de nouveaux aménagements.

En raison de tout ce qui précède, les conclusions des recherches effectuées par la LPC elle-même, sont que la meilleure estimation du nombre de travailleurs pour qui le NMW a représenté une augmentation de salaire se situe à 1.7 million (à comparer avec les 1,9 million de l'estimation de départ). Il est encore trop tôt pour évaluer le taux d'application réelle, et les données tant de la NES que de la LFS ne sont pas pertinentes pour ce faire.

### **Comparaisons internationales**

Si les problèmes de statistiques sont compliqués au Royaume-Uni, les comparaisons internationales le sont encore plus. Le tableau 1, tiré du second rapport de la LPC, permet une comparaison des salaires minimaux en livres Sterling et en livres Sterling avant et après correction pour tenir compte de la parité des pouvoirs d'achat. Il existe cependant d'autres comparaisons qui donnent une toute autre représentation. L'une d'entre elles présente le salaire minimal en pourcentage du revenu moyen ; une autre donne le pourcentage de la population active rémunérée au niveau du salaire minimal ou en dessous. La France et les Pays-Bas offrent de bons exemples des différences qui peuvent apparaître.

**Tableau 1. Comparaison des niveaux de salaires minimaux**

	<b>Salaires horaires minimaux £ (PPP)</b>	<b>Salaires minimaux en pourcentage du revenu médian (à plein temps)</b>	<b>Pourcentage de la population active rémunérée au niveau du salaire minimal ou en dessous</b>
France	3,97	57	11
Pays-Bas	4,27	49	3,7
Royaume-Uni	3,60	44	9

Source : Commission des Bas Salaires (LPC), d'après des données de l'OCDE.

6. *Developing Official data on Low Pay*, The Low Pay Commission: Occasional Paper 1, 1999.

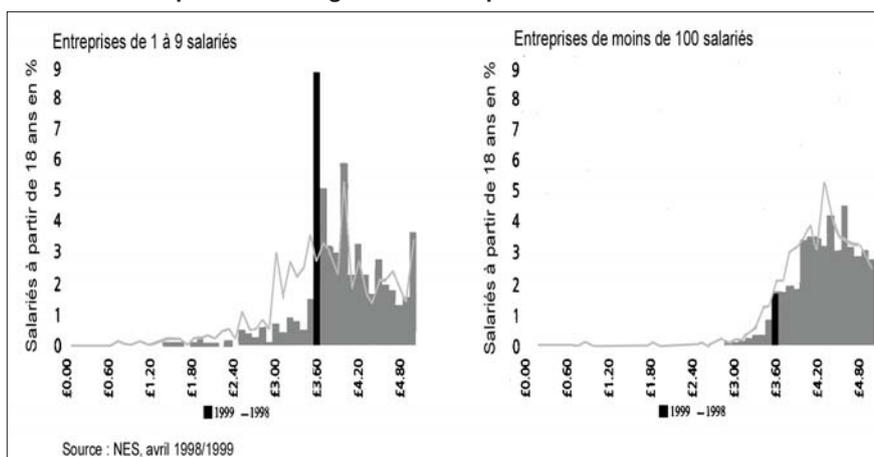
Les données concernant la France et les Pays-Bas sont relatives à l'année 1997, celles qui concernent le Royaume-Uni sont relatives à 1999. Ce que montrent ces comparaisons, c'est l'importance de la distribution statistique des revenus. Dans un cas, celui du pourcentage de la population active concernée, le salaire minimal du Royaume-Uni apparaît comme relativement élevé, mais en termes absolus ou en pourcentage du revenu médian, il l'est nettement moins.

### Méthodologie

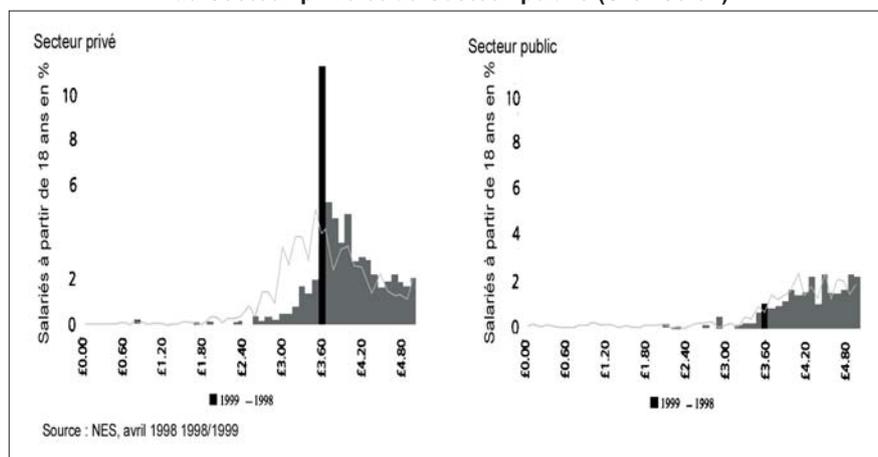
Le pourcentage de la population active directement concernée par le NMW est l'un des paramètres majeurs que la LPC a pris en compte pour évaluer les conséquences de sa création. Bien qu'il n'existe aucune limite supérieure, la majorité des membres de la LPC pensaient que la mise en œuvre du NMW serait plus difficile si plus de 10 % des salariés étaient concernés. Par ailleurs, ils avaient conscience de la nécessité de mettre fin à la spectaculaire dérive inégalitaire qu'avait connue le Royaume-Uni au cours des vingt dernières années. En effet, seuls environ 5 % de la population active aurait été directement affectés par le NMW si celui-ci avait été instauré en 1979, à un niveau comparable de l'échelle des salaires.

Cependant, la LPC ne s'en est pas tenue à un seul critère. L'ensemble des facteurs à prendre en considération le furent dans ce que le Président de la Commission appelait la méthode de la « triangulation ». L'un des paramètres étudiés était la traduction du NMW sur la feuille de paie des salariés, que ce soit directement ou par ses effets indirects sur les écarts de salaires. De ce point de vue, la démarche consultative de la LPC fut précieuse pour identifier les effets probables de l'instauration du NMW et bien plus juste

Graphique 5. Revenus du travail  
dans les petites et les grandes entreprises du commerce de détail



**Graphique 6. Salaires horaires dans les institutions sociales du secteur privé et du secteur public (SIC<sup>1</sup> 85.31)**



que n'aurait pu l'être une simple hypothèse dans un modèle économique. Un autre élément important concernait le rôle des Conseils salariaux et le niveau qu'auraient atteint les minima fixés par ces Conseils s'ils n'avaient pas été dissous. Cela n'était pas facile, compte tenu des taux différents que fixaient les Conseils salariaux et des variations du taux d'activité entre les différents secteurs économiques. En outre, il fallait déterminer si les augmentations devaient être calculées sur la base du salaire médian, du salaire moyen ou de celui des dix pour cent les moins bien rémunérés. La LPC arrêta une fourchette allant de 3,46 à 3,72£.

L'ensemble des facteurs qui pouvaient être pris en considération le furent, toutes les méthodes auxquelles on pouvait avoir recours furent mises en œuvre, que ce soient les modèles économiques, les études statistiques, les études sectorielles, la collecte des témoignages, officiels ou non, des différents acteurs concernés, l'analyse des expériences étrangères ou l'étude des conséquences probables pour les finances publiques, les différentes régions et les différents secteurs économiques.

La LPC ne prétend pas qu'il existe une seule façon correcte de mesurer les effets de la mise en œuvre d'un salaire minimal ni que ses estimations revêtent une précision scientifique. En dernière analyse, ses décisions furent prises en fonction de ce qui paraissait raisonnable, et le bon sens collectif de la LPC s'est révélé de bon aloi. Il se peut que ses membres aient péché par excès de prudence, mais l'auteur du présent article est convaincu que la prudence s'imposait pour la fixation du taux initial du NMW, laquelle impliquait nécessairement le réajustement périodique des taux choisis. Ce point est traité plus loin.

### **Les jeunes**

Les mesures devant s'appliquer aux jeunes sont peut-être le dossier le plus difficile que la LPC ait eu à traiter, plus difficile, selon moi, que la fixation du niveau du NMW elle-même. Du point de vue politique, ce dossier était le plus sujet à controverse. A l'automne 1997, avant même que la LPC ait remis son rapport, la rumeur courait que le gouvernement avait déjà pris la décision d'instaurer un sous-NMW pour les jeunes. Certaines communications faites par le gouvernement britannique dans des réunions internationales donnaient crédit à cette idée, en dépit des démentis ministériels selon lesquels aucune décision n'avait été prise. Cependant, il ne fait pas de doute que certains ministres étaient préoccupés par les effets possibles de l'instauration d'un NMW sur la politique de la « Nouvelle Donne » (« *New Deal* »), laquelle propose des emplois aidés et des formations aux jeunes chômeurs de longue durée. Comme cela a été indiqué plus haut, le gouvernement rejeta à deux reprises les propositions de la LPC quant à l'âge charnière entre les deux taux du NMW.

Mon opinion personnelle est qu'il était indispensable de fixer un âge minimal pour l'application du NMW, au moment de sa création. En ce qui me concerne, j'aurais fixé cet âge à 19 ans, tout en prévoyant des exceptions pour les jeunes suivant une formation agréée. Toutefois, pour ne pas compromettre la recherche d'un consensus au sein de la Commission, j'ai bien volontiers signé et soutenu le texte du premier rapport. Nous tous, membres de la Commission, étions préoccupés par le fort taux de chômage des jeunes et par les risques qu'encourraient les emplois occupés par des jeunes si nous nous trompions en fixant le taux du NMW. Au moment où nous rédigeons notre rapport, on s'attendait à ce que le taux de chômage continue d'augmenter tout au long de l'année 1999, et nous connaissions la règle selon laquelle le taux de chômage des jeunes augmente de 1,4 % quand le taux général augmente de 1 %. Cependant, il faut souligner que le « taux de formation » proposé par la LPC représentait un pourcentage du taux principal plus élevé que celui qui a été finalement adopté.

Les deux rapports de la LPC se prononcent clairement pour qu'à terme que le « taux de formation » soit lié uniquement à la formation professionnelle agréée et non plus à l'âge. Malheureusement, au moment de la rédaction du premier rapport, la grande majorité des jeunes qui percevaient de bas salaires ne recevaient parallèlement aucune formation professionnelle. Une exception fondée uniquement sur la formation aurait donc été inapplicable. Il semble qu'on ait peu avancé au cours de la première année d'existence du NMW et je ne suis pas le seul, parmi les membres de la LPC, à ressentir une certaine frustration devant la lenteur des progrès réalisés pour généraliser la formation professionnelle des jeunes.

Si les jeunes sont confrontés au risque du chômage, ils le sont aussi à celui de l'exclusion du système éducatif et de la formation professionnelle. Un NMW prévoyant des exceptions liées à diverses formes de formation agréée devrait inciter les entreprises à proposer de telles formations et il semble bien que certaines d'entre elles aient déjà fait un pas dans cette direction. Pour que de nouveaux progrès soient accomplis, le gouvernement devra renforcer le dispositif dans le cadre duquel les employeurs et leurs syndicats professionnels devront passer à l'action.

Comme le montre le graphique 2 plus haut, le pourcentage des jeunes qui gagnent moins de 3,60£ de l'heure a diminué entre 1998 et 1999. Bien que plus de 20 % des plus de 18 ans reçoivent un salaire inférieur au taux du NMW pour les adultes, ce pourcentage était de 33 % en 1998 et a donc considérablement diminué. Il me semble qu'il devrait être possible d'abaisser l'âge limite à 20 ans en 2001, ou même à 19 ans, sans conséquences négatives sur l'emploi. Le passage de 22 à 21 ans, que la LPC préconise, aurait une incidence négligeable, puisqu'il n'affecterait que 5 % ou moins des jeunes de cet âge. Je ne m'explique donc pas que le gouvernement n'ait pas suivi la proposition de la LPC, et cela d'autant moins qu'il avait expressément demandé à la Commission de se pencher sur la question de l'âge charnière.

### ***L'augmentation du salaire minimal***

L'instauration du NMW au Royaume Uni est un succès. La poursuite de ce succès tient au mécanisme qui sera mis en place pour sa réévaluation. Celle-ci sera-t-elle régulière ? La LPC continuera-t-elle à jouer un rôle ? Les pressions politiques seront-elles les plus fortes ?

Il est actuellement impossible de répondre de manière ferme et définitive à ces questions, étant donné le peu de recul que nous avons depuis l'instauration du NMW. L'annonce surprise par le gouvernement, en février 2000, d'une hausse du NMW montre bien l'importance des considérations politiques. Par ailleurs, la LPC est fermement engagée en faveur d'un relèvement du taux en octobre 2001.

En dernier ressort, et quoi que propose la LPC, les décisions concernant le NMW doivent légitimement être prises par le gouvernement. La LPC est une commission dotée de certains pouvoirs, mais ses membres n'ont pas été élus. Ils sont nommés par des ministres et les ministres doivent rendre compte de leurs décisions devant le Parlement. De toute évidence, il y aurait un hiatus si les décisions du gouvernement et les propositions de la LPC divergeaient totalement, mais jusqu'ici cela n'a pas été le cas.

Les élections législatives qui doivent avoir lieu en 2001 vont compliquer la poursuite des travaux de la LPC. Nul ne sait dans quelle mesure le NMW et sa réévaluation vont faire partie des enjeux de la prochaine cam-

pagne. Mon opinion est que le recours à une commission a désamorcé les arguments de la politique politicienne dans ce domaine, ce qui n'est pas le cas d'autres aspects de la réglementation du marché du travail, très controversés parce qu'il n'a pas été fait appel aux partenaires sociaux. Un risque existe cependant : celui de voir la réaction des milieux d'affaires sur ces autres aspects de la réglementation entacher le débat sur le NMW. Ceci ne signifie nullement que cette réaction soit justifiée. En fait, le Royaume Uni restera un pays peu réglementé, mais la démarche participative de la LPC n'a pas été appliquée à d'autres questions telles que le temps de travail ou l'information et la consultation des salariés.

**Tableau 2. Taux plein du salaire horaire minimal pour les adultes, novembre 1999**

Pays	Taux horaire en devise nationale		Période prise en compte (et taux correspondant, si non horaire)	Taux horaire <sup>a</sup> (£)	Taux horaire (PPP) <sup>b</sup> (£)
Australie <sup>c</sup>	Dollar aus.	9,64	Semaine (385 40)*	3,79	4,83
Belgique	Franc belge	255,00	Mois (44 208)	4,06	4,55
Canada <sup>d</sup>	Dollar canadien	6,62		2,77	3,74
France	Franc français	40,72		3,97	4,10
Grèce	Drachme	826,00	Journée (6 195)	1,61	2,34
Japon <sup>e</sup>	Yen	638,00		3,74	2,57
Pays-Bas <sup>f</sup>	Florin	14,38	Mois (2 367,40)	4,19	4,56
Nouvelle Zélande	Dollar néo-zélandais	7,00		2,20	3,15
Portugal	Escudo	368,00	Mois (63 800)	1,17	1,93
Espagne	Peseta	466,00	Mois (14: 69,270 12:80,815)	1,80	2,43
EU	Dollar	5,15		3,18	3,38

Sources :

\*Australian Industrial Relations Commission (1999) ; Martin (LPC, 2000) ; toutes les autres données ont été fournies par les ambassades du Royaume Uni.

Notes :

a. Raux de change utilisés pour les calculs : novembre 1999.

b. PPP signifie Parité de pouvoir d'achat (*Purchasing Power Parities*) pour la consommation finale privée, en 1998. Ces parités ont valeur indicative ; elles ne sauraient être considérées comme des données exactes.

c. Salaire minimal au niveau fédéral.

d. Moyenne pondérée des salaires horaires minimaux des différentes provinces (pondération en fonction de la population active).

e. Moyenne pondérée des salaires horaires minimaux des différentes préfectures (pondération en fonction du nombre d'emplois).

f. Sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 38 heures.

Beaucoup dépendra de la date retenue pour les prochaines élections législatives et il n'est pas très utile de spéculer sur le fait de savoir si ces élections auront lieu avant ou après la publication du rapport de la LPC, ou encore avant ou après l'augmentation effective du NMW en octobre 2001. Néanmoins, il est inconcevable que le gouvernement ne cherche pas à tirer parti dans l'opinion de la prochaine augmentation du NMW.

La fixation et le relèvement du salaire minimal auront donc toujours, inévitablement, une dimension politique. Il ne faudrait pas que cette dimension devienne la plus importante, comme aux Etats-Unis, où le salaire minimal fait l'objet d'échanges entre hommes politiques dignes d'un terrain de football. Et le danger existe que le NMW ne diminue, en termes de pouvoir d'achat, lorsque le débat politique perd de son intensité.

Le moment est-il venu d'adopter un mécanisme d'indexation automatique au Royaume-Uni ? Dans les années futures, l'évolution des salaires pourrait devenir, à un moment donné, le facteur déterminant pour la fixation du niveau du NMW, mais il est trop tôt pour cela, car le niveau relatif du NMW est encore trop bas. Dans l'idéal, à mesure que le Royaume Uni deviendra une société plus équitable, le NMW devra évoluer en fonction du salaire médian, et le pourcentage de la population active qui se situe au niveau du NMW devra diminuer.

Il faudra un certain temps pour atteindre ce but, et cela demandera à la fois des hausses du NMW supérieures à celles du revenu moyen et un plan d'action de la part des syndicats et du patronat qui vise à augmenter la productivité et la rémunération des travailleurs qui gagnent le salaire minimal. La priorité constante doit être d'empêcher le NMW de devenir un niveau courant de rémunération, et non plus un taux plancher. Le second rapport de la LPC montre que dans certains secteurs, en particulier ceux où les petites entreprises sont nombreuses, le pic qui figure au niveau du NMW sur la courbe de distribution des revenus est très prononcé, et que ce niveau devient effectivement le point de référence. Le graphique 5 permet de comparer la distribution des salaires dans les petites entreprises de distribution et dans les grandes. Une comparaison similaire peut être faite entre les maisons de retraite privées et publiques (graphiques 6).

Il est donc bien trop tôt pour envisager de mettre le NMW en pilotage automatique pour qu'il suive l'évolution des rémunérations. Et, bien entendu, il serait encore moins judicieux de l'indexer sur l'évolution du coût de la vie. Le pire de tout serait qu'il ne bouge jamais : il est très important que le NMW enregistre des gains réels. Comme d'autres membres de la LPC, j'étais prêt à adopter une attitude prudente lors de l'instauration du NMW. Je pensais même qu'il était essentiel de rester prudent pour réussir cette opération. Mais, comme d'autres membres de la LPC aussi, j'aimerais voir des progrès s'accomplir. Comme le montre l'analyse des données chiffrées

développée plus haut, la LPC a peut-être été plus prudente qu'elle n'avait l'intention de l'être à l'origine.

### **Le NMW et les syndicats**

Pour les syndicats britanniques, la création du NMW représente à la fois une menace et une occasion à saisir. Environ 85 % des personnes qui ont bénéficié de cette création ne sont pas couvertes par une convention collective et il est raisonnable de penser qu'elles ne sont pas non plus membres d'une organisation syndicale. Ce pourcentage explique la déception des syndicats quant au niveau du NMW. Mais il est irréaliste, en règle générale, de fixer un salaire minimal à un taux supérieur aux niveaux de rémunération obtenus par la négociation collective. Il était inévitable que les bénéficiaires ne soient pas des travailleurs syndiqués.

A l'inverse, le mouvement syndical peut légitimement revendiquer le mérite d'avoir obtenu une augmentation de salaire pour 1,5 million de personnes. Il n'y aurait pas eu de NMW sans les campagnes d'action menées en sa faveur par les syndicats.

Ceux-ci ont encore un gros travail à accomplir en ce qui concerne le NMW. Tout d'abord, ils ont un rôle essentiel à jouer pour obtenir que tous les travailleurs perçoivent effectivement le salaire minimal. Il est clair que dans les différents secteurs de l'économie marchande, le NMW est respecté dans la grande majorité des cas, mais il subsistera toujours des situations particulières de travailleurs sous-payés, et il est nécessaire que les syndicats restent vigilants sur ce point. Toutefois, il ne s'agit pas là d'un problème majeur.

C'est dans l'économie parallèle que le problème de la non application du salaire minimal est le plus aigu. Il s'agit bien entendu des secteurs dans lesquels les syndicats ont le plus de mal à recruter, et il leur faudra coordonner leur marche d'approche avec d'autres organisations. Dans son second rapport, la LPC a préconisé le financement par le gouvernement d'un petit nombre de projets pilotes, à mettre en place au plus près du terrain, dans les secteurs où les travailleurs courent le plus grand risque d'être confrontés à la non application de la législation sur le salaire minimal. Ces projets devraient permettre aux agences locales qui conseillent les salariés, ainsi qu'aux syndicats qui collaboreront avec le fisc, de toucher des segments du marché du travail ou des communautés locales dans lesquels les travailleurs sont les plus réticents à dénoncer le non respect du NMW. Il est donc nécessaire que les syndicats travaillent en étroite liaison avec les associations locales.

Que ce soit dans l'économie parallèle ou l'économie officielle, les syndicats peuvent jouer un rôle précieux en s'assurant que la rémunération des travailleurs dépasse le minimum légal, évitant ainsi que celui-ci devienne la

norme plutôt que le niveau plancher. Les syndicats peuvent également vérifier que les employeurs ne reprennent pas certains avantages acquis pour compenser le versement du NMW.

### **Conclusions**

Le succès à long terme du NMW dépendra donc d'un ensemble de décisions à mettre en œuvre par le gouvernement, les syndicats et les employeurs. Les syndicats ont besoin du NMW (et réciproquement) pour s'attaquer au problème des bas salaires. Les personnes chargées de fixer le niveau du salaire minimal ne sauraient compter sur les organisations syndicales pour couvrir tous les segments du marché du travail et celles-ci ne sauraient se contenter du NMW pour résoudre entièrement le problème des bas salaires.

Une dimension supplémentaire, qu'à défaut de place cet article n'a pu aborder, est celle de la relation entre salaires et niveau de vie. C'est un problème bien plus vaste, dans lequel entrent en jeu les arcanes de la fiscalité et de la protection sociale. On se contentera donc d'indiquer qu'on aurait tort de se reposer sur la fiscalité et la protection sociale pour garantir des revenus suffisants à la population. Toute réforme fiscale ou sociale doit s'appuyer sur l'existence d'un salaire minimal décent.

Peu d'étapes de ma carrière m'ont donné autant de satisfactions que mon travail au sein de la Commission des Bas Salaires. Maintenant que j'ai quitté le TUC, il convient qu'un autre représentant du mouvement syndical prenne ma place dans cette commission, où je suis fier d'avoir contribué, dans le rôle qui était le mien, à la création et au succès d'un NMW durable.

