Allemagne

Un premier bilan de l'introduction du salaire minimum

Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON *

Cet article se concentre sur un premier bilan de l'introduction du salaire minimum légal interprofessionnel, dont la mise en œuvre étalée de janvier 2015 à janvier 2017 a constitué à plusieurs égards une rupture majeure. D'abord parce que cette mise en place a signalé que l'affaiblissement des acteurs sociaux était tel qu'il a légitimé une intervention de l'État dans une logique de responsabilité contraire au principe de subsidiarité et d'autonomie des partenaires sociaux garanti par la Constitution. Ensuite parce qu'elle a mis en évidence le fait que les réformes menées au début des années 2000, qui visaient pour l'essentiel les marges du marché du travail (les chômeurs de longue durée, les petits boulots, les emplois atypiques), ont, en accentuant la porosité entre le « cœur » et la « périphérie » du marché du travail, amplifié les facteurs de fragilisation du système de relations professionnelles, jusqu'à ce que ce dernier s'avère incapable de garantir à certains travailleurs que leurs droits fondamentaux et leur dignité humaine soient respectés. Une situation pour le moins paradoxale et qui permet de jeter un regard particulier sur l'économie politique des réformes, si l'on se rappelle que le groupe de *benchmarking* mis en place par le chancelier Schröder en 1998 dans le cadre de la concertation tripartite préconisait (notamment) de mettre en place des mesures favorables à l'emploi peu qualifié tout en veillant à éviter les trappes à bas salaires qui ne manqueraient pas de résulter d'une trop forte segmentation salariale (Chagny, Lainé, 2015).

Le regard sur l'Allemagne est ainsi doublement instructif. Le recul est désormais assez long pour tirer des enseignements des réformes du début des années 2000 – qui ont suivi un chemin bien différent de celui préconisé par le groupe de *benchmarking* [1] – du point de vue de leur (maigre) contribution à l'amélioration des performances du marché du travail. Une synthèse sur cette question est proposée en annexe. Par ailleurs, on assiste à un mouvement de « re-régulation » du marché du travail, dont le salaire minimum constitue une étape majeure, entérinant l'idée qu'il y a des limites à voir l'État subventionner les bas

* Économiste à l'IRES ; économiste à l'OFCE.

1. Pour une synthèse, voir Blot *et al*. (2015).

salaires en accordant des prestations aux personnes qui les touchent, afin de permettre aux entreprises de préserver leur compétitivité.

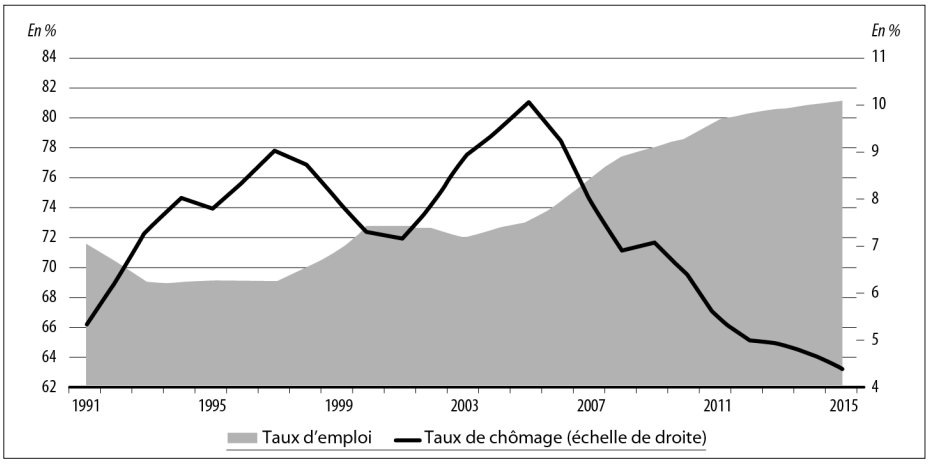
Pas de ruptures majeures depuis la crise, mais coexistence d'un haut niveau d'emploi et d'inégalités et tentatives de re-régulation

À la différence de nombreux autres pays européens, la crise ne s'est pas traduite par une forte dégradation du marché du travail en Allemagne. Le taux d'emploi et le taux de chômage ont atteint en 2016 des niveaux respectivement historiquement élevé et bas (graphique 1).

La forte résilience du marché du travail a fait l'objet d'une littérature nombreuse, visant à (difficilement) démêler l'impact respectif : des réformes du marché du travail, des bouleversements structurels du marché du travail induits par les effets du vieillissement démographique, de la préférence « historique » pour la flexibilité interne du modèle de relations professionnelles, de l'érosion de ce même système de relations professionnelles (voir notamment graphique 5), révélant l'hyperflexibilité cachée du marché du travail (pour une synthèse, voir (COE, 2015)).

Par ailleurs, on assiste sur la période récente à un ralentissement certain de la dégradation des conditions d'emploi. La modération salariale avait pris fin dès avant la crise, et la croissance des salaires est depuis 2013 supérieure d'environ 1 point à celle des autres grands pays européens (graphique 3). La part des bas salaires a cessé de progresser depuis 2009, et a même eu tendance à légèrement reculer depuis lors (graphique 4). Il en va de même pour d'autres indicateurs

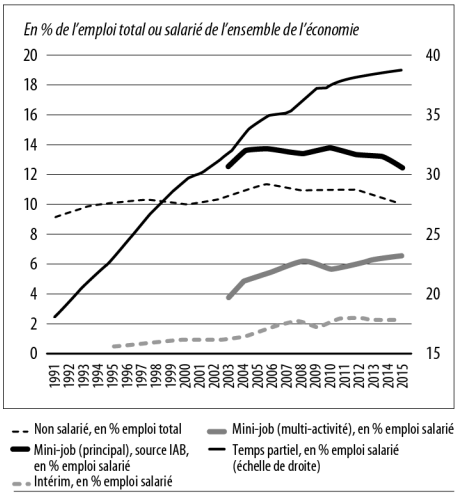
Graphique 1. Taux d'emploi * et taux de chômage en Allemagne (1991-2015)



* Le taux d'emploi retenu ici est calculé à partir des données d'emploi (emploi résident) des comptes nationaux, ainsi que des données de population en âge de travailler (15-64 ans) du recensement. Il diffère de celui de l'enquête forces de travail notamment car il permet de mieux capter certaines formes d'emploi marginales, mal mesurées par l'enquête forces de travail, qui n'est pas harmonisée avec les autres pays en particulier du fait de l'absence d'une question sur l'emploi selon la définition du Bureau international du travail (BIT) dans l'enquête en Allemagne. Pour cette raison, nous privilégions les « meilleures sources possibles ». L'écart est non négligeable, de l'ordre de 4 millions d'emplois, soit un écart de 6 points sur le taux d'emploi.
Sources : Destatis, Eurostat, calcul des auteurs.

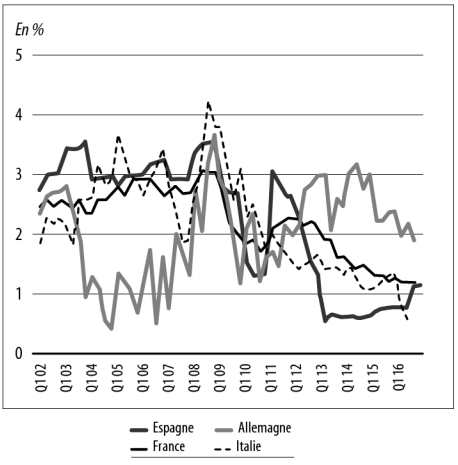
d'inégalités salariales, comme le coefficient de Gini. Le développement des emplois atypiques a par ailleurs eu tendance à s'atténuer (graphique 2). C'est tout particulièrement le cas pour le temps partiel, dont la progression s'est nettement ralentie, ainsi que les mini-jobs à titre principal, dont la part dans l'emploi

Graphique 2. Structure de l'emploi (1991-2015)



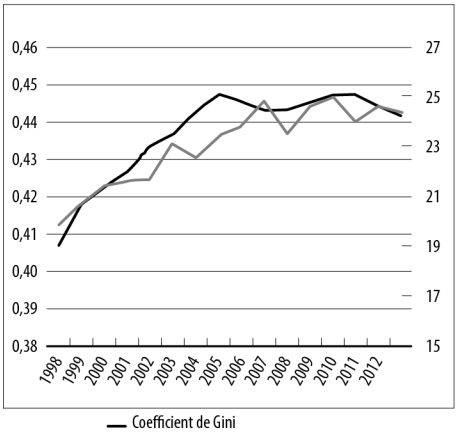
Source : IAB (taux de temps partiel), Arbeitsagentur (intérim), Destatis (non salariés, comptes nationaux), Bundesbank (mini-jobs), calculs des auteurs.

Graphique 3. Évolution * des salaires « négociés » en comparaison internationale (2002-2016)



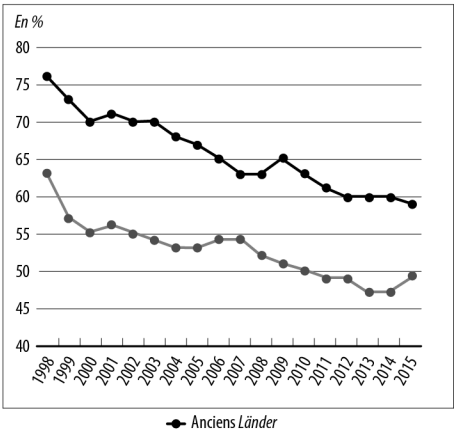
* En glissement annuel.
Source : Deutsche Bundesbank (Allemagne), Banque d'Espagne (Espagne), Istat (Italie), Dares (salaire mensuel de base de l'ensemble des salariés pour la France).

Graphique 4. Part des bas salaires et coefficient de Gini des salariés (ensemble de l'économie) (1998-2012)



Source : part des bas salaires : Kalina, Weinkopf (2015) ; coefficient de Gini : Febelmayer *et al*. (2016).

Graphique 5. Taux de couverture des conventions collectives (branche et entreprise) (1998-2015)



Source : WSI IAB Betriebspanel, Ellguth, Kohaut (2016).

recule légèrement depuis 2009. La part de l'intérim, qui avait connu une progression spectaculaire après sa libéralisation quasi-totale en 2003, a également tendance à se stabiliser. Mais pour tous ces indicateurs, la stabilisation s'est opérée à un haut niveau de « précarisation ».

À cela s'est ajouté le développement, mal connu statistiquement en raison de l'absence d'enquêtes systématiques, des statuts de semi-indépendance, et en particulier le développement des contrats dit d'entreprise [1] (*Werkverträge*). Dans la métallurgie par exemple, une enquête menée par IG Metall (IGM, 2015) montre que les deux tiers des établissements de la branche avaient eu en 2015 recours à des contrats d'entreprise, avec une tendance à la hausse (22 % des établissements déclarant avoir augmenté leur recours au cours des trois dernières années). Si l'on tient compte de l'intérim et des contrats d'entreprise, le taux de recours à la main-d'œuvre non permanente atteint 50 % dans l'automobile (IGM, 2015), et des chiffres équivalents seraient observés dans la construction navale et l'aéronautique.

Or les conditions de rémunération sont moins favorables tant pour les intérimaires que pour les contrats de service. Ainsi, dans l'enquête conduite par IG Metall, 73 % des entreprises ayant recours à ces contrats reconnaissent que les conditions de travail et de rémunération sont moins favorables que pour les salariés permanents. En 2014, soit juste avant l'entrée en vigueur du salaire minimum, les intérimaires à temps complet percevaient encore en moyenne des rémunérations mensuelles inférieures de 42 % aux effectifs permanents (Bundesagentur für Arbeit, 2016).

Ces évolutions contribuent également à expliquer que le débat se soit récemment déplacé vers l'idée de l'émergence d'un « nouveau modèle social ». L'Allemagne serait ainsi parvenue à un nouvel « état d'équilibre » dans lequel un haut niveau de flexibilité et de précarité serait le prix à payer pour un haut niveau d'emploi [2]. Rien n'est pourtant moins sûr, comme en témoignent le débat sur la pauvreté dans la vieillesse et les mesures prises en faveur de certaines catégories de retraités [3], et il y a une certaine cohérence à ce que le gouvernement ait, dans la foulée de l'introduction du salaire minimum, proposé des mesures visant à réencadrer le recours à l'intérim et aux contrats de prestations de service (encadré 1).

Un salaire minimum qui s'est ancré, mais de nombreuses interrogations subsistent quant à la capacité de l'appliquer

Si depuis début 2015 le niveau de 8,5 euros de l'heure est devenu pour les salariés et les employeurs la référence incontournable de plancher de rémunération outre-Rhin (y compris pour les mini-jobs, les réfugiés et les chauffeurs de poids lourds, il reste que son introduction a été progressive, que quelques exceptions demeurent, et que des interrogations subsistent quant à la capacité des pouvoirs publics à appliquer et faire contrôler la législation.

Une convergence progressive vers le niveau de 8,5 euros

Il n'est pas inutile de rappeler que l'introduction du salaire minimum interprofessionnel en janvier 2015 a été réalisée

1. Ou encore de prestation de service.
2. Cette grille de lecture est proposée par Jaerhling et Wagner (2015).
3. En particulier la possibilité de liquidation à 63 ans sans décote pour les assurés disposant de longues durées d'assurance (45 années), contre 65 ans depuis la réforme de 2007.

Encadré 1

Principales dispositions de la loi du 21 octobre 2016 sur la réforme de l'intérim et des contrats de prestation de service [1]

Le projet de loi sur la régulation de l'intérim et des contrats de prestation de service a été adopté par le gouvernement début juin 2016, après avoir fait l'objet de discussions intenses au sein du gouvernement. Il a été adopté par le Bundestag le 21 octobre, et entrera en vigueur en mars 2017. La loi est considérée comme une avancée par les fédérations syndicales (voir les avis émis dans le cadre des auditions de la Commission des affaires sociales, Deutscher Bundestag, 2016), mais comme largement insuffisante pour contrôler de manière efficace le recours à ces types de contrats ainsi que leurs effets.

Intérim

Pour mémoire, la loi Hartz 1 (2003) avait considérablement assoupli le recours au travail intérimaire : suppression de la durée maximum d'utilisation, suppression de l'obligation de non-synchronisation entre la durée du contrat avec l'agence et l'entreprise utilisatrice, suppression de l'interdiction de réembauche. La loi avait également autorisé la dérogation au principe d'égalité de traitement par une convention collective, ce qui a conduit les employeurs de l'intérim à conclure avec des syndicats « minoritaires [2] » des conventions collectives comportant des *minima* salariaux très faibles (COE, 2015 ; Kahmann, 2015). L'annulation de ces conventions par décision de justice fin 2010 a conduit le législateur à introduire à compter de janvier 2012 un salaire minimum spécifique à l'intérim, dans le cadre des dispositions prévues par la loi sur le travail détaché (Chagny, Le Bayon, 2014a), fixé initialement à 7,89 euros dans les *Länder* de l'ouest (8,5 en 2015) et 7,01 euros (7,86 en 2015) dans les *Länder* de l'est (données WSI).

La loi rend l'intérim conforme à la directive européenne relative au travail intérimaire [3]. Elle réintroduit une durée maximale de mise à disposition de 18 mois, mais supplétive (24 mois en cas de convention collective ou d'accord d'établissement). Elle réintroduit le principe d'égalité de traitement à partir de 9 mois. Là encore, des dérogations (jusqu'à 15 mois) seront possibles en cas d'accords. La loi interdit également le recours à l'intérim pour briser les grèves.

Les syndicats mettent en avant le fait que la capacité de la loi à garantir l'égalité de paiement est loin d'être garantie (Deutscher Bundestag, 2016). En 2015, 54 % des intérimaires étaient embauchés pour des missions de moins de trois mois (Bundesagentur für Arbeit, 2016), et 18 % seulement pour des missions supérieures à un an. Par ailleurs, l'application du principe d'égalité de traitement à compter du neuvième mois ne s'appliquera qu'aux missions réalisées chez le même employeur, ce que les syndicats contestent au motif qu'il en résultera principalement une rotation plus élevée (Deutscher Bundestag, 2016).

Contrats de prestation de service

Le droit allemand distingue trois catégories de travailleurs indépendants. Les deux premières recouvrent les entrepreneurs, qui peuvent travailler soit en vertu d'un

■■■

contrat d'entreprise (*Werkvertrag*), soit en vertu d'un service libre (*Dienstvertrag*), le contrat d'entreprise contenant et une obligation de travailler et une obligation de service. À cela s'ajoutent les personnes semblables aux salariés (*arbeitnehmerähnliche Personen*), qui travaillent dans le cadre d'un contrat de service libre ou d'entreprise, mais pour un donneur d'ordre principal dont ils dépendent économiquement (Supiot, 2016).

La loi vise à lutter contre le recours abusif aux contrats de prestation de service. Elle introduit pour la première fois dans le Code civil [4] une définition légale du contrat de travail salarié (transcrivant ainsi la jurisprudence des tribunaux du travail et de la Cour fédérale du travail), permettant en retour de délimiter les constructions contractuelles abusives. La loi prévoit également de s'assurer que les comités d'établissement soient tenus informés de l'utilisation de ces contrats.

Mais la version définitive ne contient plus, contrairement à la première version du projet de loi, une définition exacte des critères qui permettront de déterminer s'il y a abus ou non. Par ailleurs, les syndicats critiquent le fait que le droit d'information des comités d'établissement n'est pas clairement garanti (pas d'action en recours prévue, pas de sanctions).

1. Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze.

2. L'autonomie contractuelle n'exclut ni la pluralité des organisations syndicales ni des normes négociées par elles, et l'affaiblissement du DGB a ouvert la voie à de petits syndicats catégoriels (Kahmann, 2015 ; Hege, 2015). En 2010, la Cour fédérale du travail avait même aboli le principe de « l'unicité conventionnelle » au sein des établissements, autorisant *de facto* de petits syndicats catégoriels à s'émanciper de la tutelle du DGB.

3. Directive 2008/104/CE.

4. Nouvel article 611 a BGB.

dans le cadre d'une loi énonçant clairement son objectif d'ancrer le salaire minimum légal au système de négociations collectives. La loi du 11 août 2014 [1] « de renforcement de l'autonomie collective » introduit le salaire minimum (article 1), mais modifie aussi la loi sur les conventions collectives et sur le travail détaché en vue de favoriser l'extension des conventions collectives conclues par les partenaires sociaux dans les différentes branches (Chagny, Le Bayon, 2014a, b).

L'étalement de l'entrée en vigueur du salaire minimum (janvier 2015 à janvier 2017) visait d'ailleurs spécifiquement à permettre aux différentes branches de s'y adapter si elles le souhaitaient. C'est ainsi qu'un régime dérogatoire s'est appliqué aux branches qui avaient conclu avant janvier 2015 un accord prévoyant une convergence progressive du salaire minimum vers le niveau de 8,50 euros d'ici fin 2016 – sous réserve que la convention ait fait l'objet d'une procédure d'extension administrative.

Six branches se sont saisies de cette opportunité (intérim, industrie de la viande, coiffure, agriculture, industrie textile, blanchisserie) [2]. En 2017, dans ces branches, le salaire minimum qui s'applique est le salaire minimum prévu par la branche (du moment qu'il est au

1. Il est prévu que cette loi soit évaluée en 2020.
2. En plus de ces six branches, l'État a fixé pour le secteur des livreurs de journaux une augmentation progressive du salaire minimum vers 8,50 euros en 2017.

moins égal à 8,50 euros) et peut donc être inférieur au salaire minimum légal, lui-même revalorisé à 8,84 euros début 2017 (voir *infra*). Ce n'est donc qu'en 2018 que le salaire minimum de 8,84 euros s'appliquera à toutes les branches sans exception !

Le poids des branches qui convergent progressivement est non négligeable. Elles emploient au total environ 2 millions de personnes, soit 5 % de l'emploi salarié.

Des exceptions finalement limitées

Concernant les exceptions, et en dépit des débats intenses qui ont précédé l'adoption de la loi, elles sont finalement peu nombreuses : certains jeunes (les moins de 18 ans sans qualification professionnelle, les apprentis, les stagiaires en études lorsque le stage est obligatoire ou durant les trois premiers mois lorsqu'il est facultatif), les chômeurs de longue durée durant les six premiers mois suivant la reprise d'un emploi. En revanche, sont entrés dans le champ d'application : les autres stagiaires, les travailleurs rémunérés à la tâche, les mini-jobs ou encore les travailleurs saisonniers [1].

La loi a laissé subsister un certain nombre d'incertitudes quant à son application concrète

Reste que les modalités de calcul du salaire horaire telles que définies par la loi et la jurisprudence demeurent entourées d'un flou certain (Schulten, Weinkopf, 2015).

La loi dispose ainsi que le salaire minimum de 8,5 euros par heure s'applique en tenant compte de la durée effective du travail (rappelons qu'il n'existe pas de durée légale du travail en Allemagne), et ne donne pas de définition précise des éléments de rémunération à prendre en compte. La loi indique juste qu'il s'agit des éléments de rémunération versés immédiatement après une activité « normale ».

Depuis janvier 2015, plusieurs plaintes ont en conséquence été examinées par des cours du travail régionales ou nationale, ayant trait essentiellement à la question des primes. Concernant ce point, la Cour fédérale du travail a statué le 25 mai 2016, suite à la plainte d'une salariée, qu'une prime versée précédemment une fois par an peut être incluse dans le calcul du salaire minimum quand elle est dorénavant versée de façon fractionnée chaque mois et que cela a été validé par un accord d'établissement. Cela conduit mécaniquement à diminuer le nombre de bénéficiaires potentiels. En ce qui concerne la durée du travail, la loi dispose en principe que la durée à considérer est la durée effective du travail, ce qui n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations. Comment la mesurer ? Que faire des heures supplémentaires non rémunérées ? Que faire en cas d'annualisation du temps de travail ?, etc.

Il ne faut, dans ces conditions, guère s'étonner de l'amplitude des fourchettes des estimations *ex ante* du nombre de

1. Concernant les travailleurs saisonniers (environ 300 000 emplois), très présents dans le secteur agricole, le salaire de 8,5 euros s'appliquera bien, mais l'employeur pourra déduire le coût de l'hébergement et de la nourriture dans certaines conditions (salaire mensuel supérieur à un seuil variable selon la composition familiale) et dans une certaine limite. Cela devrait tout de même limiter le *dumping* salarial dans ce secteur, même si le respect de la loi sera plus difficile à contrôler. Pour limiter le coût pour les employeurs, la possibilité d'employer pendant au maximum 50 jours des salariés en mini-jobs courts (*kurzfristige minijob*), *i.e.* exonérés de toute cotisation sociale (salarié et employeur), est prolongée à 70 jours du moment que leur salaire ne dépasse pas 450 euros mensuels sur la période. Cette mesure est valable pendant 4 ans.

personnes potentiellement concernées par le salaire minimum (encadré 2). Pour l'année 2014, plus de 1,4 million séparait les estimations basse et haute soit, tout de même, une incertitude de l'ordre de 30 % sur les effectifs concernés.

Une obligation de documentation pour permettre le contrôle du respect de la loi

Le contrôle de l'application reste un enjeu majeur. Le législateur a certes prévu une obligation de déclaration des horaires de travail, mais cette obligation est loin de concerner l'ensemble des salariés.

Certes, pour tous les mini-jobs [1] et en-deçà d'un certain seuil de salaire [2] dans plusieurs secteurs particulièrement touchés par le travail illégal [3] (bâtiment, restauration, transport de personnes, logistique, nettoyage industriel, industrie de la viande…) [4], l'employeur a désormais l'obligation de consigner le début et la fin de chaque journée de travail ainsi que la durée de travail, et est également dans l'obligation de conserver ces documents pendant deux ans en vue d'éviter le contournement de la loi *via* des heures supplémentaires non rémunérées [5]. Pour les livreurs de journaux (qui travaillent à la tâche), la documentation est limitée à l'enregistrement du temps de travail quotidien (décret du 26 novembre 2014). Dans certains secteurs très touchés par les bas salaires (commerce de détail, agriculture par exemple), il n'y aura par contre aucune obligation de documentation !

Le contrôle de l'application de la loi est du ressort des inspecteurs du Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), l'unité de contrôle fiscal pour le travail non déclaré au sein du service des douanes, qui contrôlait déjà le respect du salaire minimum dans le cadre de la loi sur le travail détaché et de la loi sur l'intérim. Mais le nombre d'inspecteurs reste faible [6]. Les contrôles du FKS ont diminué d'environ 30 % en 2015 par rapport à 2014. Les amendes ont été faibles, l'accent ayant été mis sur la sensibilisation. Le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) a fait remarquer par ailleurs que la majorité des contrôles continuent d'avoir lieu dans le bâtiment… c'est-à-dire un secteur où un salaire minimum de branche s'appliquait déjà, contre 17 % pour l'hôtellerie et la restauration, alors que ces deux branches ont un poids à peu près équivalent dans l'emploi (de l'ordre de 4-5 % des effectifs).

En cas d'infraction à la loi, des amendes sont prévues : jusqu'à 30 000 euros si l'obligation de documentation n'est pas respectée, jusqu'à 500 000 pour le non-respect du salaire minimum. L'entreprise en cause peut aussi être exclue de procédures d'octroi des marchés publics. Il n'est en revanche pas prévu d'obliger l'entreprise à rembourser au salarié le

1. Hors ceux employés par un ménage.
2. 2 000 euros mensuels si le salaire a été versé de façon continue par le même employeur durant les douze derniers mois, 2 958 euros dans le cas contraire. Ces seuils ont été définis par décret le 29 juillet 2015 suite aux critiques du patronat qui souhaitait un assouplissement de l'enregistrement.
3. Désignés dans la loi de lutte contre le travail non déclaré (« Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz »).
4. Au total, environ 10 millions de salariés devraient être concernés par cette documentation.
5. Avec un salaire mensuel de 2 958 euros, le salaire minimum ne peut être contourné que si le temps de travail hebdomadaire est de plus de 80 heures (2 958 par mois/4,33 semaines par mois/8,5 €/heure = 80,9 heures par semaine), de plus de 54 heures pour un salaire de 2 000 euros.
6. 1 600 postes supplémentaires sont prévus mais sur la période 2017-2022.

moins-perçu en cas de salaire inférieur à 8,50 euros (Remy, 2014). Le salarié doit ainsi lui-même porter plainte pour faire valoir ses droits, une différence notable avec le cas du Royaume-Uni où l'autorité de contrôle déclenche une procédure. De plus, un certain nombre de services mis en place par les syndicats ne sont accessibles qu'aux membres syndiqués.

Beaucoup plus fondamentalement, on peut s'interroger sur la capacité à faire respecter le salaire minimum dans la mesure où 71 % des salariés percevant moins de 8,50 euros de l'heure travaillent dans un établissement où il n'y a pas de comité d'établissement (Brenke, Wagner, 2013), et où les salariés en mini-job ou en contrat temporaire sont particulièrement peu armés pour se défendre face aux tentatives de contournement de certaines entreprises.

Des effets attendus, d'autres un peu moins

Le salaire minimum a bien rempli sa mission en assurant un salaire « décent » aux populations les plus fragiles…

Le salaire minimum a en partie rempli sa mission en assurant un salaire « décent » aux populations les plus fragiles. Si l'on s'en tient à l'estimation de Destatis (Statistisches Bundesamt, 2016a) (encadré 2), alors que 4 millions de personnes percevaient en avril 2014 un salaire inférieur à 8,50 euros, ils n'étaient « plus que » 1 million un an plus tard. De plus, parmi les 1,9 million de salariés qui percevaient 8,5 euros en avril 2015, parmi lesquels probablement la très grande majorité gagnait moins avant l'entrée en vigueur du salaire

Encadré 2

Estimations *ex ante* des effectifs concernés par le salaire minimum

Assez paradoxalement, il reste difficile de se faire une idée claire du nombre effectif de salariés qui percevaient moins de 8,50 euros de l'heure au moment de la mise en œuvre du salaire minimum. Selon les définitions retenues, les estimations les plus récentes varient entre 4 millions selon Destatis (Statistisches Bundesamt, 2016b) et une fourchette de 4,8 à 5,4 millions selon l'institut WSI (Amlinger *et al*., 2016) en 2014, soit de 10 à 16 % des effectifs salariés totaux (voir tableau 1 pour plus de détails).

Si le chiffrage du nombre de personnes percevant moins de 8,50 euros est délicat, les estimations s'accordent tout de même relativement bien sur le fait que les salariés occupant des mini-jobs et ceux des nouveaux *Länder* étaient, juste avant l'introduction du salaire minimum, les principaux concernés. Ainsi, selon Destatis, 55 % des effectifs concernés étaient des « mini-jobbeurs », essentiellement dans les anciens *Länder* où ils sont les plus nombreux. Dans les nouveaux *Länder*, la proportion de personnes percevant moins de 8,50 euros était deux fois plus élevée que dans les anciens *Länder* (un peu plus de 20 % des salariés, autour de 10 % dans les anciens *Länder*). Sans surprise, plus de 80 % des salariés rémunérés moins de 8,50 euros travaillent dans des entreprises non couvertes par des conventions collectives et les femmes étaient deux fois plus concernées que les hommes. Enfin, selon le WSI, les secteurs de la restauration

▪▪▪

et du commerce de détail étaient parmi les plus touchés puisqu'ils comptaient respectivement environ 50 % et 30 % de leurs salariés sous la barre des 8,50 euros et environ 40 % des salariés rémunérés moins de 8,50 euros travaillaient dans des petites entreprises (moins de cinq salariés).

Tableau 1. Estimations des effectifs concernés par la loi sur le salaire minimum

Source	Destatis	WSI (Hans Böckler Stiftung)	
Période	Avril 2014	2014	
Source	Enquête Destatis sur la structure des salaires 2014 [1] (source employeurs)	Enquête SOEP 2014 du DIW [2] (source ménages)	
Nombre de personnes touchant moins de 8,50 euros	5,5 millions	Fourchette basse [4]	Fourchette haute [4]
Nombre de personnes concernées par la loi	4 millions [3]	4,8 millions	5,4 millions
Définition de la durée du travail	Heures rémunérées (y compris congés payés), hors heures supplémentaires	Durée contractuelle du travail dans le cas où des heures supplémentaires sont compensées par des jours de récupération, durée effective sinon	Durée effective du travail
Éléments de rémunération pris en compte	Salaire brut hors primes et hors heures supplémentaires	Salaire brut, y compris paiement des heures supplémentaires, hors primes annuelles	

1. L'enquête a évolué en 2014 pour mieux prendre en compte les personnes touchant un bas salaire dans le cadre de la loi sur le salaire minimum, avec une recension dorénavant du secteur agricole et une couverture plus importante des entreprises de moins de 10 salariés. En revanche, elle ne tient compte ni de l'emploi indépendant, ni des emplois au domicile des ménages, ni enfin des emplois saisonniers.
2. Pour approcher les effectifs concernés, et pour tenir compte des biais induits par le fait que l'enquête porte sur un mois de l'année (à l'exception des primes déclarées annuellement), les auteurs approchent la durée effective du travail au travers de deux calculs. Le premier à partir de la durée effective déclarée par les personnes interrogées (pour le mois considéré), ce qui a tendance à majorer le salaire horaire dans le cas où des heures supplémentaires non rémunérées auraient été travaillées le mois considéré (et potentiellement compensées plus tard par des congés supplémentaires), puisque dans ce cas la durée effective du travail s'avèrerait surestimée. Le second calcul vise à neutraliser le biais induit par les heures supplémentaires non rémunérées en utilisant dans ce cas la durée contractuelle du travail. Le premier calcul donne donc une fourchette haute du nombre de personnes concernées et le second une fourchette basse.
3. Hors les exceptions (apprentis, stagiaires et moins de 18 ans), mais y compris les salariés pour lesquels le salaire va converger progressivement vers le salaire minimum du fait de la période transitoire pour les conventions collectives étendues.
4. Hors les exceptions (apprentis, stagiaires et moins de 18 ans).
Sources : Destatis : Statistisches Bundesamt (2016b), WSI : Amlinger *et al.* (2016).

minimum, 91 % travaillaient dans des entreprises non couvertes par une convention collective, 56 % occupaient des mini-jobs.

Sur la base de l'enquête trimestrielle sur les salaires [1], il est indéniable que l'entrée en vigueur du salaire minimum a

1. L'enquête est menée auprès d'environ 40 000 entreprises de plus de 10 employés (5 dans certains secteurs comme le commerce de détail ou la restauration pour tenir compte des caractéristiques spécifiques à ces secteurs) dans l'industrie et les services. Destatis fournit des données pour les différents statuts d'emplois (emplois classiques – *i.e.* soumis à cotisations sociales – et mini-jobs) et niveaux de qualifications.

conduit à relever les salaires mensuels de certaines catégories de salariés en 2015 : pour les emplois classiques [1] dans les nouveaux *Länder* et pour les mini-jobs dans les anciens *Länder* (tableau 2).

L'accélération des salaires horaires dans les nouveaux *Länder* a été particulièrement nette pour les non-qualifiés (+8,6 %) et les semi-qualifiés (+5,8 %) par rapport à la moyenne des qualifications (4 %), contribuant à la réduction des inégalités de salaires dans ces *Länder*. En revanche, rien n'est visible quel que soit le niveau de qualification dans les anciens *Länder*, hors mini-jobs.

Pour autant, le niveau du salaire minimum demeure faible, et il le restera vraisemblablement. Il est bien inférieur à celui en vigueur actuellement en France (9,76 euros depuis janvier 2017). Il représentait 34 % du salaire horaire moyen en 2015 (47 % en France) sur la base des comptes nationaux et 48 % du salaire médian des salariés à temps complet de 2014 (61 % en France), ce qui place l'Allemagne dans la fourchette plutôt basse des grandes économies européennes (Amlinger *et al*., 2016).

À la différence de la France, il n'existe par ailleurs pas de règles de revalorisation automatique annuelle du salaire minimum en Allemagne. C'est seulement tous les deux ans après décision d'une commission que le salaire minimum est revalorisé. La décision prise le 28 juin 2016 est effective depuis le 1er janvier 2017. Ensuite, il faudra attendre 2019 pour une éventuelle nouvelle revalorisation décidée en juin 2018.

À première vue, la revalorisation est assez conséquente (+4 % au 1er janvier 2017, soit 2 % en rythme annuel) si on la compare aux évolutions récentes du salaire minimum en France, où le Smic a augmenté de +1 % par an sur les quatre dernières années. Cela s'explique par le fait que, conformément à la loi qui a instauré le salaire minimum, il est prévu que la revalorisation en Allemagne s'oriente en fonction des augmentations conclues dans le cadre des conventions collectives, garantissant ainsi des gains de pouvoir d'achat équivalents à ceux de l'ensemble des salariés couverts par une convention collective. La progression des salaires négociés étant relativement dynamique

Tableau 2. Évolution du salaire mensuel brut total nominal (y compris primes) (2011-2015)

En %

	Emplois classiques (temps plein et temps partiel)		Mini-jobs	
	Anciens *Länder*	Nouveaux *Länder*	Anciens *Länder*	Nouveaux *Länder*
2011	3,1	2,3	1,8	7,6
2012	2,5	1,0	1,0	7,2
2013	1,0	1,7	5,6 *	4,2
2014	1,5	1,9	1,4	6,7
2015	1,6	3,4	3,2	5,7

* Cette augmentation s'explique par la revalorisation du plafond mensuel de rémunération des mini-jobs de 400 à 450 euros.
Source : Destatis (Vierteljährliche Verdiensterhebung), calculs des auteurs.

1. Ce constat se vérifie que l'on s'intéresse au salaire mensuel total (y compris primes) ou au salaire horaire hors primes, avec respectivement des augmentations de salaire de 3,4 % et 4 % en 2015.

depuis 2012 (+2,7 % en rythme annuel pour l'indice de salaire horaire de base négocié entre 2011 et 2015, contre +1,6 % pour le salaire mensuel de base en France sur la même période), cela se répercute automatiquement sur le salaire minimum [1]. Pour cette première réévaluation, la commission s'est basée sur l'évolution des salaires horaires négociés (hors primes) entre décembre 2014 et juin 2016, qui a été de 4 %, en incluant l'effet rétroactif de la dernière convention collective signée dans la fonction publique.

… et en rompant avec la logique qui prévalait auparavant pour les mini-jobs…

L'entrée en vigueur du salaire minimum constitue un bouleversement d'autant plus important pour les mini-jobs que 60 % environ de ces salariés percevaient moins de 8,5 euros de l'heure en 2014 et qu'ils sont *de facto* devenus beaucoup moins attractifs pour les employeurs.

En effet, si les mini-jobs se caractérisent par l'absence de cotisations à la charge des salariés et la moindre acquisition de droits sociaux, ils sont néanmoins soumis à des prélèvements à la charge

Tableau 3. Cotisations et taxes pour un emploi « normal » assujetti à cotisations sociales et un mini-job avant et après l'introduction du salaire minimum

En € par heure

	Avant l'introduction du salaire minimum, un faible salaire brut en mini-job permet de limiter le coût du travail pour l'employeur	Après l'introduction du salaire minimum, l'employeur arbitre entre :	
		Maintenir en mini-job (coût employeur plus élevé)	Convertir en emploi classique (même coût employeur que précédemment)
Salaire brut	7,8	8,5	8,5
Cotisations sociales employeur	2,3	2,6	1,6
Coût du travail pour l'employeur	10,1	11,1	10,1
Cotisations sociales salarié	0	0	1,7 *
Salaire net	7,8	8,5	6,8

* Cas d'un salarié avec enfant. Dans le cas contraire, le taux de cotisation dépendance d'un emploi assujetti à cotisations sociales serait majoré de 0,25 %.
Mini-job :
À la charge de l'employeur : 30 % (= 13 % maladie + 15 % retraite + 2 % impôt forfaitaire sur le revenu).
Emploi classique, *i.e.* assujetti à cotisations sociales :
À la charge de l'employeur : 19,325 % (= 7,3 % maladie + 9,35 % retraite + 1,5 % chômage + 1,175 % dépendance) ;
À la charge du salarié : 20,425 % (= 8,4 % maladie + 9,35 % retraite + 1,5 % chômage + 1,175 % dépendance)
Source : législation allemande, calculs des auteurs.

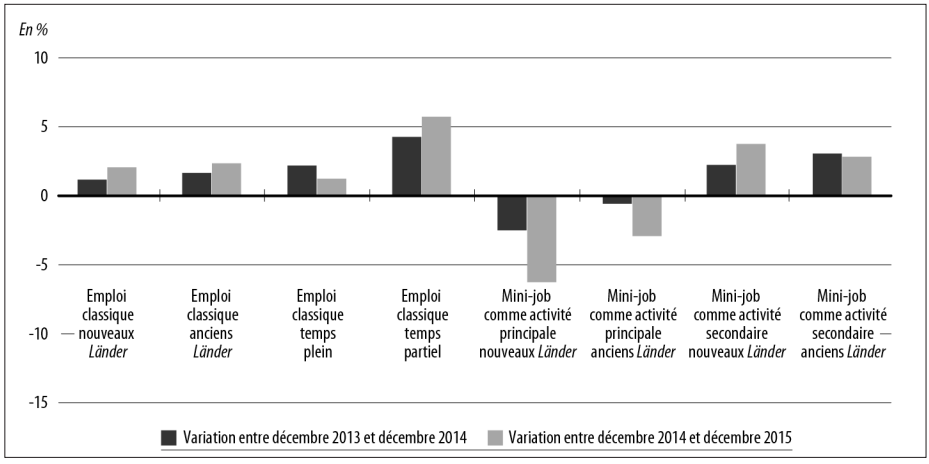
1. Ainsi que sur son pouvoir d'achat, les rythmes d'inflation ayant été très proches sur la même période entre la France et l'Allemagne : +1,1 % en rythme annuel sur 2011-2015 en Allemagne, +0,9 % en France pour l'IPCH.

des employeurs (cotisations sociales, taux forfaitaire d'imposition sur le revenu principalement), conduisant à un taux de prélèvement à la charge des employeurs plus élevé que dans le cas d'un emploi classique. Il en résulte que l'attrait pour un employeur résultait, avant l'introduction du salaire minimum, principalement dans la flexibilité offerte par ce type d'emploi, ainsi que par la possibilité de pratiquer des salaires horaires faibles (Lestrade, 2013), car sans limitation de durée du travail (la seule contrainte étant le plafond de 450 euros mensuels).

Or en intégrant les mini-jobs dans le champ d'application du salaire minimum, la loi les a rendus beaucoup moins intéressants financièrement pour les employeurs car leur coût horaire est dorénavant supérieur à celui d'un emploi classique (tableau 3), avec un nombre d'heures implicitement plafonné (à 12 heures hebdomadaires compte tenu du plafond mensuel de 450 euros).

On pouvait dès lors s'attendre à une réduction du nombre de ces emplois, *via* des destructions simples ou des requalifications en emploi classique. De fait, on a effectivement assisté à une forte diminution du nombre de mini-jobs depuis le début de l'année 2015, tout particulièrement pour les mini-jobs occupés à titre d'activité principale et à une accélération des créations d'emplois classiques à temps partiel (graphique 6). La conversion en emplois classiques paraît évidente dans les branches de l'hôtellerie, de la restauration ou du commerce de détail, fortes pourvoyeuses de mini-jobs, où les créations d'emplois classiques ont été particulièrement importantes [1]. Mais ces conversions de mini-jobs en emplois classiques, bien que relativement élevées, n'ont pas été massives, ce qui témoigne sans doute du fait que la loi n'est pas toujours respectée pour ces emplois (avec par exemple des heures supplémentaires non rémunérées).

Graphique 6. Évolution de l'emploi par catégories, avant et après l'entrée en vigueur du salaire minimum (2013-2015)



Source : Agence pour l'emploi.

1. Selon vom Berge *et al*. (2016), 102 000 mini-jobs exclusifs de plus qu'en janvier 2014 ont été détruits en janvier 2015. Ils ont été transformés en emplois assujettis aux assurances sociales à 51 % (probablement à temps partiel) ou sont devenus des mini-jobs secondaires (6 %), mais 40 % sont devenus soit inactifs soit indépendants et environ 4 % sont entrés au chômage.

… mais au printemps 2015, 1 million de personnes percevaient toujours un salaire inférieur au salaire minimum

L'ampleur des effectifs qui touchaient encore [1] un salaire inférieur à 8,5 euros après l'entrée en vigueur du salaire minimum soulève plusieurs interrogations. Certes, cela peut s'expliquer par les délais de mise en œuvre, ainsi que par le fait que différentes exemptions sont prévues (chômeurs de longue durée pendant les six premiers mois d'emploi, salariés travaillant dans des secteurs prévoyant une période transitoire d'adaptation).

Mais on peut aussi s'interroger sur la capacité de mise en œuvre effective du salaire minimum dans les « zones grises » du système de négociation collective (Chagny, Le Bayon, 2014a). Parmi ces 1 million qui percevaient un salaire inférieur au salaire minimum, près de 80 % travaillaient en effet dans des entreprises non couvertes par des conventions collectives et 47 % occupaient des minijobs, ce qui souligne une fois de plus l'importance des contrôles officiels pour le respect de la loi.

De surcroît, l'introduction du salaire minimum a aussi été anticipée par les entreprises, qui en ont limité les effets sur leur compétitivité ex ante

Il est évidemment trop tôt pour que l'on dispose d'enquêtes ou d'évaluations permettant de tirer des conclusions arrêtées sur les effets de l'introduction du salaire minimum. Pour autant, de premiers éléments synthétiques permettent déjà d'avoir une idée des modalités d'ajustement privilégiées à court terme par les entreprises, en anticipation ou en réaction à l'introduction du salaire minimum. Or ces éléments tendent à signaler que les entreprises ont plutôt bien contrôlé les effets du salaire minimum sur leurs coûts.

De manière assez saisissante, il semblerait que certaines entreprises aient anticipé l'entrée en vigueur du salaire minimum en freinant l'augmentation des salaires des non-qualifiés dans les mois qui ont précédé l'entrée en vigueur de la loi (pour mémoire, les élections législatives ont eu lieu en octobre 2013, l'entrée en vigueur du salaire minimum a eu lieu en janvier 2015). L'année 2014 a en effet été caractérisée par un net coup d'arrêt de la croissance des salaires des moins qualifiés, et ce tant dans les anciens que les nouveaux *Länder* sans que des raisons objectives liées à la conjoncture ne permettent de l'expliquer. Il en résulte étonnamment que certaines catégories de salariés auraient globalement bénéficié d'augmentations salariales plus importantes en l'absence de l'introduction du salaire minimum !

Pour en juger, nous simulons les salaires horaires de 2014 et 2015 des emplois classiques sur la base de la tendance 2010-2013 (*i.e.* avant que le salaire minimum n'ait été acté lors de l'accord de coalition de l'automne 2013) et nous comparons fin 2015 le salaire observé et celui simulé par type de qualifications et *Länder* pour voir quels salariés sont globalement perdants ou gagnants (tableau 4).

Si dans les nouveaux *Länder*, en moyenne, toutes les catégories de salariés ont bénéficié de l'entrée en vigueur du salaire minimum, avec un effet de diffusion du salaire minimum sur les salaires immédiatement supérieurs à 8,50 euros (et une revalorisation de l'ensemble des grilles salariales), il semblerait bien que dans les anciens *Länder*, les catégories les moins qualifiées aient pâti de cette introduction. En d'autres termes, ceux dont le salaire était un peu au-dessus du salaire minimum avant l'entrée en

1. 1 million selon l'estimation proposée par Destatis (Statistisches Bundesamt, 2016a).

vigueur de la loi auraient bénéficié d'un salaire horaire plus élevé début 2016 sur la base de la tendance passée !

Cet effet de freinage est tel qu'au niveau de l'ensemble de l'Allemagne, et compte tenu du poids des anciens *Länder* dans les effectifs (81 % de l'emploi salarié classique), les non-qualifiés et les semi-qualifiés auraient donc globalement pâti de l'introduction du salaire minimum, une situation pour le moins paradoxale, que la plupart de observateurs omettent de mettre en évidence, en se concentrant sur l'analyse des évolutions postérieures à l'entrée en vigueur du salaire minimum.

Contrôle (partiel) ex post *des coûts pour les entreprises et effets pour l'instant limités sur l'emploi*

Un certain nombre d'experts s'étaient montrés très pessimistes avant 2015 quant aux effets du salaire minimum sur l'emploi, avec des estimations s'étalant dans une fourchette large, de 60 000 à 850 000 destructions d'emplois (0,2 à 2,2 % de l'emploi salarié). Les premières estimations réalisées en 2016 incitent à penser que les effets sur l'emploi seraient, du moins à court terme, plutôt limités, de l'ordre de 60 000 destructions nettes (Bossler, Gerner, 2016 ; encadré 3 pour plus de détails).

Si c'est le cas, c'est parce que les entreprises concernées ont utilisé plusieurs canaux pour limiter l'impact de l'introduction du salaire minimum, aussi bien *ex ante* (*via* notamment la modération salariale) qu'*ex post*.

Une première enquête *ex post* menée par l'institut IAB à l'automne 2015 auprès de l'échantillon des entreprises interrogées dans le cadre du « Betriebspanel » [1] montre, sans surprise, que la proportion d'entreprises concernées (que ce soit directement et/ou indirectement) par l'introduction du salaire minimum est plus de deux fois plus élevée dans les nouveaux que dans les anciens *Länder*.

Elle met aussi en évidence qu'une proportion élevée d'entreprises concernées ont répercuté les hausses de leurs coûts induites par la majoration des salaires dans leurs prix (graphique 7), tout particulièrement dans les nouveaux *Länder* (30 %). Cela se reflète d'ailleurs dans les prix de certains secteurs des services de

Tableau 4. Écart entre le salaire horaire brut (hors primes) des emplois classiques observé fin 2015 et celui simulé sur la base de la tendance 2010-2013 *

En %

	Total **	Encadrement	Qualifiés expérimentés	Qualifiés	Semi-qualifiés	Non-qualifiés
Allemagne	0,8	0,9	1,4	0,1	-0,3	-1,1
Nouveaux *Länder*	2,7	2,9	2,6	2,9	2	3,8
Anciens *Länder*	0,7	0,7	1,0	-0,4	-0,8	-1,9

* Le salaire est simulé à partir du 1er trimestre 2014 sur la base de la tendance observée entre le 4e trimestre 2010 et le 4e trimestre 2013. L'écart entre le salaire observé au dernier trimestre 2015 et le salaire simulé sur la base de la tendance passée est indiqué dans ce tableau.
** Le total est la somme pondérée des différentes qualifications, sur la base des effectifs de 2013.
Source : Destatis (enquête trimestrielle sur les salaires), calculs des auteurs.

1. Il s'agit seulement des entreprises qui emploient au moins un salarié soumis à cotisations sociales. Les petites entreprises qui n'emploient que des mini-jobs ne sont donc pas interrogées.

Encadré 3

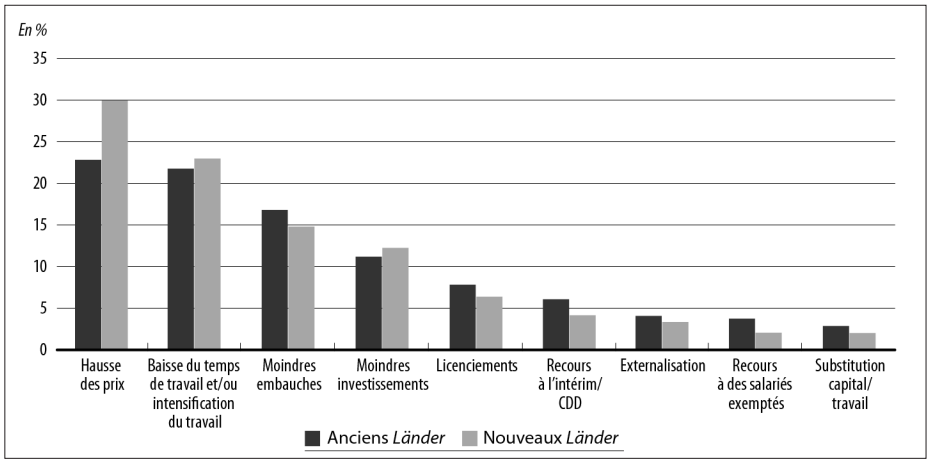
Quel impact sur l'emploi ?

Selon les études menées avant l'introduction du salaire minimum, l'impact variait de 60 000 à 850 000 destructions d'emplois, avec des fourchettes d'élasticité de la demande de travail au coût du travail comprises entre -0,1 et 1. L'effet sur l'activité était soit légèrement négatif, soit légèrement positif, en fonction de l'évolution des prix et de la stimulation de la demande résultant des augmentations salariales. Le Conseil des Sages anticipait ainsi fin 2014 de l'ordre de 150 000 pertes d'emplois en 2015 par rapport à un scénario central sans salaire minimum (Sachverständigenrat, 2014), Knabe *et alii* (2014) prévoyant une baisse de l'emploi de 425 000 à 910 000 dont plus de la moitié concernait des mini-jobs (Schulten, Weinkopf, 2015 ; IMF, 2014 pour une synthèse des différentes études). Comme le soulignait le Fonds monétaire international (FMI), ces études doivent être relativisées pour plusieurs raisons : la non-prise en compte des exceptions, l'utilisation d'enquêtes anciennes, l'estimation différente du salaire horaire en fonction de la durée du travail ou des éléments de rémunération pris en compte. Surtout, ces estimations sont basées sur des approches partielles, négligeant les comportements globaux des entreprises, ainsi que les effets de rétroaction macroéconomiques.

La première étude réalisée après l'introduction du salaire minimum s'est basée sur l'introduction de questions *ad hoc* dans l'enquête Betriebspanel de juin 2015 menée par l'IAB auprès de 15 000 établissements disposant d'un conseil d'établissement. Bossler et Gerner (2016) constatent que l'emploi a augmenté dans les entreprises qui n'avaient pas de salariés rémunérés en-dessous de 8,50 euros tandis qu'il a été quasi-constant dans les autres. D'où un écart de 1,9 % en terme de créations d'emplois, à mettre au regard d'une augmentation supérieure en moyenne de 4,8 % des salaires dans ces dernières. Cela induit une élasticité de -0,3 de l'emploi aux salaires. En extrapolant ces résultats, ils en déduisent une perte de 60 000 emplois par rapport à une situation sans salaire minimum (soit 0,2 % de l'emploi salarié). Les auteurs soulignent néanmoins que l'effet n'est significatif que dans les nouveaux *Länder*. Par ailleurs, ils observent une baisse de 0,6 % du nombre d'heures travaillées dans les entreprises concernées par le salaire minimum. L'impact sur l'emploi est plus fort dans les entreprises qui ont réduit les primes dans le même temps, suggérant que le salaire minimum était difficilement supportable financièrement pour certaines entreprises. Enfin, ils concluent que le salaire minimum a conduit à un arbitrage entre une augmentation salariale d'un certain nombre de salariés au risque de la perte d'emplois d'une faible part d'entre eux. Les auteurs atténuent la portée de leurs résultats en soulignant que l'étude a été conduite au 30 juin 2015, que des ajustements sont encore possibles, qu'un retournement de la conjoncture pourrait amplifier cet effet et que seules les entreprises qui n'ont pas fait faillite sont suivies. Leur estimation pourrait donc être une limite basse, d'autant que l'enquête ne concerne pas les entreprises qui n'emploient que des mini-jobs.

Le Conseil des Sages a quant à lui estimé fin 2015 (Sachverständigenrat, 2015) que l'introduction du salaire minimum n'avait finalement pas eu de conséquences importantes car elle est intervenue dans une situation très favorable sur le marché du travail. De plus, les entreprises ont utilisé plusieurs canaux pour limiter la hausse de leurs coûts (prix, temps de travail, investissement).

Graphique 7. Ajustements effectués ou envisagés par les entreprises concernées par le salaire minimum



Source : Bellmann *et al.* (2016).

ces *Länder* [1]. L'impact au niveau agrégé est en revanche très faible, le poids des nouveaux *Länder* étant de l'ordre de 20 % dans l'indice des prix à la consommation allemand. De plus, la baisse du prix du pétrole a eu un impact désinflationniste qui a contribué à masquer un éventuel effet inflationniste du salaire minimum.

Mais une proportion également substantielle des entreprises concernées, de l'ordre de 22-23 %, ont joué sur la productivité du travail (réduction de la durée du travail et/ou intensification du travail) des salariés concernés pour compenser ces hausses de salaires horaires, en d'autres termes en limitant l'impact du salaire minimum sur leurs coûts.

Enfin, la réaction des entreprises a été particulièrement rapide (avec plus d'ajustements réalisés qu'envisagés), notamment dans les nouveaux *Länder*, ce qui laisse présager peu d'ajustements ultérieurs importants. Il en résulte globalement l'idée que les entreprises ont fait preuve d'un pragmatisme assez fort dans leur capacité à gérer les effets de l'introduction du salaire minimum sur leurs coûts de main-d'œuvre.

Conclusion

Plus d'une décennie après les réformes Hartz, l'Allemagne, dans un contexte de quasi plein-emploi, a adopté en 2014 puis 2016 des lois allant dans le sens d'une re-régulation du marché du travail. Si l'objectif affiché de la loi sur le salaire minimum a bien été atteint, à

1. C'est notamment le cas du secteur de la coiffure où un salaire minimum a été étendu dès novembre 2013 et augmente régulièrement depuis lors : la hausse des prix a débuté fin 2013 et on observe une accélération progressive des prix (+8 % depuis fin 2012, dont 17 % dans les nouveaux *Länder*, sur la base des statistiques des offices régionaux). Au contraire, dans le secteur des taxis, les salaires ont augmenté brutalement au 1er janvier 2015. L'augmentation des prix a été rapide sur les premiers mois de l'année 2015 (+10 % par rapport à fin 2014), dans un contexte où le prix d'une course est soumis à l'autorisation préalable des municipalités et est donc le même pour l'ensemble d'une ville.

savoir sortir d'une situation de salaires extrêmement faibles un nombre significatif de salariés, il reste tout de même 1 million de personnes qui n'en bénéficient pas encore, soit un quart des effectifs qui auraient dû être potentiellement concernés.

Il semblerait par ailleurs que de nombreuses entreprises aient anticipé la mise en place du salaire minimum l'année précédant son introduction en opérant des arbitrages dans leur politique salariale, afin d'en limiter les effets sur leurs coûts. Il en résulte que tous les salariés ne sont pas sortis gagnants de l'introduction du salaire minimum. Ainsi s'est opérée en Allemagne, tout particulièrement dans les anciens *Länder*, une forme de redistribution au sein des salariés non qualifiés entre ceux qui ont bénéficié de la loi [1] et ceux gagnant un peu plus que le salaire minimum, qui ont connu deux années de modération salariale.

Par ailleurs, l'effet sur l'emploi a pour le moment été relativement limité, les entreprises ayant aussi *ex post* utilisé différents facteurs pour préserver leur compétitivité (hausse des prix, augmentation de la productivité du travail…). Il n'en reste pas moins que de nombreuses interrogations persistent sur l'application effective de la loi, principalement dans les entreprises sans conseil d'établissement, et que des contrôles importants s'avèrent plus que jamais nécessaires pour que la loi soit effectivement respectée. L'enjeu des prochains mois tient tant à la clarification d'un certain nombre d'interrogations relatives au calcul du salaire horaire qu'au renforcement des contrôles et des moyens des salariés pour faire valoir leurs droits.

Sources :

Amlinger M., Bispinck R., Schulten T. (2016), « Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und perspektiven », *WSI-Report*, n° 28, Januar.

Bellmann L., Bossler M., Dütsch M., Gerner H.D., Ohlert C. (2016), « Folgen des Mindestlohns in Deutschland, Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *IAB Kurzbericht*, n° 18/2016.

Blot C., Chagny O., Le Bayon S. (2015), *Faut-il suivre le modèle allemand ?*, Paris, La Documentation française.

Bossler M., Gerner H.D. (2016), « Employment Effects of the New German Minimum Wage. Evidence from Establishment-level Micro data », *IAB Discussion Paper*, n° 10/2016.

Brenke K., Wagner G. (2013), « Gesetzliche Mindestlöhne: mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung », *Wirtschaftsdiens*t, vol. 93, n° 11, p. 751-757.

Bundesagentur für Arbeit (2016), *Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit. Aktuelle Entwicklungen*, Juli.

Burda M., Hunt J. (2011), « What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? », *IZA Discussion Paper*, n° 5800.

Chagny O., Lainé F. (2015), « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », *Note d'analyse,* n° 33, France Stratégie.

Chagny O., Le Bayon S. (2014a), « Allemagne : l'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 3-18.

Chagny O., Le Bayon S. (2014b), « Salaire minimum en Allemagne : un petit pas pour l'Europe, un grand pas pour l'Allemagne », *blog de l'OFCE*, 11 juillet.

COE (2015), « Les réformes du marché du travail en Europe », 5 novembre.

Daussin-Benichou J., Sala M. (2013), « Pourquoi le chômage a-t-il continué de baisser en Allemagne après 2007 ? », *Note de conjoncture*, Insee, mars.

1. Selon Destatis, au regard du salaire moyen des personnes concernées par la loi, à savoir 7,20 euros en 2014, la revalorisation moyenne en 2015 aurait été de l'ordre de 18 %.

Deutscher Bundestag (2016), « Ausschuss für Arbeit und Soziales », *Ausschussdrucksache* 18(11)761 neu, 17. Oktober.

Dustmann C., Fitzenberger C., Schönberg U., Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, Winter, p. 167-188.

Eichhorst W. (2015), « The Unexpected Appearance of a New German Model », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 53, n° 1, p. 49-69.

Ellguth P., Kohaut S. (2016), « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2015 », *WSI Mitteilungen*, n° 4/2016. Ainsi que éditions précédentes.

Febelmayr G., Impullitti G., Prat J. (2016), « Firm Dynamics and Residual Inequality in Open Economies », *CESIFO Working Paper*, n° 4666.

Gartner H., Klinger S. (2010), « Verbesserte Institutionen für den Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise », *Wirtschaftsdienst*, vol. 90, n° 11, p. 728-734.

Hege A. (2015), « Allemagne : une loi sur la représentativité syndicale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 3-13.

Hertwerck M., Sigrist O. (2013), « The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany », *DIW SOEP Paper*, n° 532/2013.

Hertwig M., Kirsh J., Wirth C. (2015), « Werkverträge im Betrieb. Eine empirische Untersuchung », *Study*, Hans Böckler Stiftung, Oktober.

IGM (2015), « Betriebsräte Befragung – Werkverträge ».

IMF (2014), *Germany, Selected Issues*, June 26.

Jaehrling K., Wagner I. (2015), *Reducing Precarious Work in Europe Through Social Dialogue. The Case of Germany,* IAQ.

Kahmann M. (2015), « Allemagne : les syndicats catégoriels, nouveaux acteurs de la négociation collective », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 14-26.

Kalina T., Weinkopf C. (2015), « Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau », *IAQ Report*, n° 2015-3.

Knabe A., Schöb R., Thum M. (2014), « Der flächendeckende Mindestlohn », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 15, n° 2, p. 133-157.

Krebs T., Scheffel M. (2013), « Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany », *IMF Working Paper*, n° 13/42.

Launov A., Wälde K. (2013a), « Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-Stationary Unemployment Benefits », *International Economic Review*, vol. 54, n° 4, November, p. 1159-1198.

Launov A., Wälde K. (2013b), « Thumbscrews for Agencies of for Individuals? How to Reduce Unemployment », *Arbeitspapier, Gutenberg Universität Mainz*, September.

Le Moigne M., Ragot X. (2015), « France et Allemagne : une histoire du désajustement européen », *Document de travail OFCE*, n° 2015-17, mars.

Lestrade B. (2013), « Minijobs en Allemagne. Une forme de travail à temps partiel très répandue mais contestée », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 56-71.

Remy P. (2014), « La loi allemande sur le salaire minimum : le Smic en Allemagne ? », *Revue de droit du travail*, n° 12, décembre, p. 774-784.

Sachverständigenrat (2014), « Konjonktur kommt nicht in Fahrt », *Jahresgutachten 2014/2015*, p. 88-123.

Sachverständigenrat (2015), « Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor neuen Herausfordeungen », *Jahresgutachten 2015/2016*, p. 226-280.

Schulten T., Weinkopf C. (2015), « Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – eine erste Zwischenbilanz », *in* Körzell S., Falk C. (Hg.), *Kommt der Mindestlohn überall an?*, Hamburg, VSA, p. 79-92.

Statistisches Bundesamt (2016a), « 1,9 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2015 », Pressemitteilung vom 29. Juni, n° 227.

Statistisches Bundesamt (2016b), « 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen », Pressemitteilung vom 6. April, n° 121.

Supiot A. (2016), *Au-delà de l'emploi. Les voies d'une vraie réforme du droit du travail*, Paris, Flammarion.

Vom Berge P., Kaimer S., Copestake S., Eberle J., Klosterhuber W., Krüger J., Trenkle S., Zakrocki V. (2016), « Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns », *IAB Forschungsbericht*, n° 1/2016.

Annexe

La difficile évaluation de l'impact des réformes sur les performances du marché du travail

La difficulté à évaluer l'impact des réformes sur les performances du marché du travail résulte principalement de la quasi-impossibilité d'en isoler l'effet propre de l'ensemble des autres transformations qui ont été à l'œuvre depuis le milieu des années 2000, voire depuis le milieu des années 1990. Car il s'agit bien en effet de parvenir à démêler l'impact respectif :

- des réformes du marché du travail ;
- des bouleversements structurels du marché du travail induits par les effets du vieillissement démographique ;
- de la préférence « historique » pour la flexibilité interne du modèle de relations professionnelles ;
- de l'érosion de ce même système de relations professionnelle révélant l'hyper-flexibilité cachée du marché du travail ;
- des impacts de la restructuration opérée par les entreprises ;
- des politiques de déréglementation des services publics ;
- des autres réformes de la protection sociale ;
- ou encore du *policy mix*.

Il n'existe de fait à notre connaissance aucune étude globale, qu'elle repose sur un modèle macroéconomique bouclé ou sur une maquette, qui s'y soit attelée (et qui puisse d'ailleurs sans doute y parvenir).

Dans son rapport de 2015 sur l'analyse des réformes du marché du travail, le Conseil d'orientation de l'emploi (COE, 2015, annexe sur l'Allemagne) reconnaît ainsi qu'« une analyse plus fine montre que, si les performances de l'Allemagne en matière d'emploi sont indissociables des lois Hartz et si celles-ci ont eu un effet positif, le contexte économique et la situation des entreprises avant crise, les mesures conjoncturelles facilitant encore la flexibilité interne au début de la crise et l'évolution progressive de la négociation collective en Allemagne sont aussi des facteurs majeurs. »

La ligne d'interprétation la plus riche est à notre sens celle qui met en évidence le fait que les réformes du marché du travail, qui visaient pour l'essentiel les marges du marché du travail (les chômeurs de longue durée, les petits boulots, les emplois atypiques), ont accentué la porosité entre le « cœur » et la « périphérie » du marché du travail, en amplifiant les facteurs de fragilisation du système de relations professionnelles (voir notamment Blot *et al*., 2015).

Si la plupart des études s'attelant à une approche macroéconomique insistent sur cette dimension (tableau 5), il est frappant de voir que certaines études, adoptant une approche très partielle, omettent parfois totalement de mentionner le système de relations professionnelles. Une récente étude (Febelmayr *et al*., 2016) vise à expliquer l'impact des réformes sur l'évolution des inégalités salariales au travers d'une analyse de la différence entre firmes, en omettant volontairement de mettre en évidence l'impact du système de négociations collectives sur ces différences.

Enfin, on peut aussi mentionner que rares sont les études qui s'attachent à mettre en évidence les effets sociaux des réformes. On peut sur ce point saluer le numéro spécial de la revue *WSI Mitteilungen* de mai 2016 sur les conditions de vie des bénéficiaires de l'allocation Hartz IV.

Tableau 5. Aperçu synthétique des évaluations de l'impact des réformes (uniquement études conduites depuis la crise)

Type d'étude/ évaluation	Objectifs/ Méthode de l'étude	Principaux résultats	Remarques sur les évaluations menées et leur méthodologie
Rôle des réformes dans la résilience du marché du travail	Burda et Hunt (2011) : Décomposer les facteurs de la rétention de main-d'œuvre pendant la grande récession.	Mise en évidence de causalités multiples : sous-estimation de la croissance de la part des entreprise avant la récession (40 %), modération salariale (20 %), mise en œuvre des comptes épargne temps et du chômage partiel, réformes (40 % restants).	Insiste sur la nécessité de prendre en compte d'autres facteurs que les réformes : anticipation des entreprises, évolution du système de négociation collective.
	Gartner et Klinger (2010) : Facteurs explicatifs de la rétention de main-d'œuvre.	Rôle conjoint des réformes et de la modération salariale.	Nécessité de tenir compte de la modération salariale et de ses facteurs explicatifs.
	Daussin-Benichou et Sala (2013), Insee : Expliquer l'évolution du chômage depuis et avant la grande récession.	Baisse du taux de chômage structurel, intervenue pour l'essentiel avant 2005, *via* la modération salariale et les réformes.	Insiste sur la déconnexion salaires-productivité (et donc coûts salariaux unitaires) avant la crise : renvoie aux facteurs de la modération salariale, dont le système de négociations collectives.
Évaluations macro- et microéconomiques centrées sur les réformes	Krebs et Scheffel (2013) : Impact des réformes/ indemnisation du chômage (Hartz IV) sur la recherche d'emploi (modèle d'équilibre général).	Expliquerait près de la moitié de la baisse du taux de chômage après les réformes.	Modèle exclusivement centré sur l'impact sur la recherche d'emploi. Approche très partielle.
	Launov et Wälde (2013a, b) : Impact de Hartz IV sur la sortie du chômage.	Très faible pouvoir explicatif sur la baisse du taux de chômage.	Insiste sur la nécessité de prendre en compte d'autres dimensions (ici des réformes du placement).
	Hertweck et Sigrist (2013) : Impact sur les flux d'entrée et sortie du chômage.	+20 % d'efficacité dans l'appariement.	Modèle exclusivement centré sur l'impact sur la recherche d'emploi. Approche partielle.

■■■

Type d'étude/ évaluation	Objectifs/ Méthode de l'étude	Principaux résultats	Remarques sur les évaluations menées et leur méthodologie
Approches macroéconomiques centrées sur les effets long terme	Febelmayr *et al.* (2016) : Expliquer l'évolution des inégalités salariales et le chômage entre 1996 et 2009 par une approche modélisée (modèle d'équilibre général).	Faible impact des réformes Hartz sur les inégalités. Les différences entre firmes expliquent environ 50 % de la croissance des inégalités.	Le lien entre la décentralisation du système de négociation collective et les différences entre firmes n'est pas établi. L'évolution du système de négociations collectives n'est (volontairement !) pas prise en compte.
	Eichhorst (2015) : expliquer l'évolution du système de relations professionnelles. Approche « institutionnaliste ».	Dualisation croissante du système de relations professionnelles accentuée par les réformes.	Les réformes ont joué plutôt sur les marges. Met en évidence la nécessité de prendre en compte l'interaction entre les réformes et l'adaptation des acteurs (évolution du système de négociation collective).
	Dustmann *et al.* (2014) : Analyse des facteurs explicatifs de l'amélioration de la compétitivité et coûts salariaux, approche centrée sur la décomposition des coûts salariaux unitaires.	Rôle marginal des réformes. Performances économiques imputables à l'hyperflexibilité cachée du système de relations professionnelles, accentuée par l'érosion du système de négociation collective et la réunification.	Les réformes ont accentué des tendances à l'œuvre, rôle majeur de l'érosion du système de négociation collective et de la décentralisation pour expliquer la modération salariale.
	Le Moigne et Ragot (2015) : Quantification de la contribution particulière de la modération salariale allemande débutant outre-Rhin au milieu des années 1990 sur l'écart de performances à l'exportation.	La modération salariale allemande explique 40 % de l'écart de performances à l'exportation de la France par rapport à l'Allemagne.	Tenir compte de la multiplicité des facteurs explicatifs possibles de la modération salariale.