Allemagne

L'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure *

Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON **

L'introduction d'un salaire minimum légal interprofessionnel de 8,5 euros par heure est l'aboutissement d'une longue campagne initiée au milieu des années 2000, qui a peu à peu fédéré toutes les forces syndicales, et amené l'ensemble des forces politiques lors des dernières élections législatives d'octobre 2013 à inscrire dans leur programme la nécessité de renforcer les normes salariales « minimales ».

Dans un pays qui garantit constitutionnellement aux partenaires sociaux leur autonomie à déterminer les conditions de travail et les conditions économiques [1], la rupture est majeure. Fondamentalement, le projet d'introduire un salaire minimum interprofessionnel légal signale en effet que le principe de subsidiarité qui fonde l'État social ne permet plus de garantir à certains travailleurs que leurs droits fondamentaux et leur dignité humaine soient respectés, et qu'une intervention de l'État est nécessaire pour y remédier. Dit autrement : l'affaiblissement des acteurs sociaux est tel qu'il légitime une intervention de l'État contraire au principe de leur autonomie.

Pour bien comprendre cela, il est nécessaire de rappeler certaines particularités du système de négociations collectives en Allemagne. Car si la montée de la pauvreté et des inégalités en Allemagne durant la seconde moitié des années 1990 et la première moitié des années 2000, dans le contexte de la longue période de modération salariale est un phénomène bien documenté en France (Hege, 2012), les conséquences de l'affaiblissement du système de négociation collective sur les conditions de travail minimales des salariés le sont moins. Or, l'une des particularités de ce système est qu'il s'avère très peu protecteur hors des mailles de la représentation collective (Artus, 2011).

* Lors du vote du 3 juillet 2014, le projet de loi présenté en avril 2014 n'a été que peu amendé. La commission en charge de réévaluer le salaire minimum se réunira dès 2016 (et non 2017), et la première éventuelle revalorisation interviendrait dès 2017 (et non en 2018 comme prévu initialement). Cette commission se réunira tous les deux ans et non tous les ans. Les travailleurs saisonniers seront inclus dans le champ de la loi, mais le coût de la nourriture et du logement pourra être déduit du salaire minimum de 8,50 euros.

** Chercheure à l'IRES ; chercheure à l'OFCE.

1. Article 9 de la Loi fondamentale.

L'hyper-flexibilité des zones grises du système de relations professionnelles

Dans le cadre de l'autonomie contractuelle, ce sont les syndicats et les organisations patronales qui fixent les conditions générales du rapport salarial, dans le cadre des conventions collectives [1], le plus souvent de branches.

Un système qui repose sur l'autonomie des partenaires sociaux

Le système de relations professionnelles est dual (Dufour, Hege 2010) : les conventions collectives déterminent les conditions générales de fixation des salaires et des conditions de travail, ainsi que les modalités selon lesquelles il est possible d'y déroger, dans le cadre de « clauses d'ouverture » ; dans l'entreprise, la représentation des salariés est assurée par le conseil d'établissement, qui peut être constitué dès le seuil de cinq salariés. Le conseil d'établissement dispose, dans le cadre de la cogestion, de moyens et de pouvoirs importants en matière sociale. Sur la plupart des questions touchant à la gestion collective du personnel et aux conditions de travail (organisation des horaires, principes de répartition des primes, etc.), son pouvoir de codécision implique que l'employeur ne peut prendre de décision sans l'avoir préalablement consulté et obtenu son accord formel (Lasserre, 2005 ; pour une mise en perspective historique de la cogestion, voir Rehfeldt, 1990). C'est également le conseil d'établissement qui, au travers d'un accord collectif, peut s'affranchir des *minima* conventionnels, sur la durée du travail dès les années 1980, puis, à compter du début des années 1990, sur les salaires, dans le cadre des conditions fixées par les clauses d'ouverture (Rémy, 2012).

Dans ce contexte, la portée normative de la loi est *a minima*. Pour l'heure, les seules limites en matière de salaire sont celles fixées par la jurisprudence concernant l'interdiction de « salaires contraires aux bonnes mœurs ». Mais celle-ci peut s'avérer peu protectrice. À titre d'exemple, le tribunal du travail de Cottbus a décidé début avril 2014 qu'un salaire de 1,54 euro de l'heure (proposé par un cabinet d'avocat à deux commis) n'était pas « immoral ». Pour la durée du travail, la loi vise essentiellement à appliquer la directive européenne (durées maximales, temps de repos, etc.). Il n'y a pas de durée légale du travail, pas de définition légale des heures supplémentaires.

À cela s'ajoute le fait que, contrairement à ce qui se passe par exemple en France, une très faible proportion de conventions collectives fait l'objet d'une extension administrative. En effet, les conditions actuelles de la procédure d'extension de droit commun sont jugées trop restrictives et seules 1,7 % des conventions ont été étendues en 2013 (contre 5,4 % en 1991). La baisse de la couverture des salariés depuis deux décennies et les vetos des employeurs sont souvent mis en avant pour expliquer le faible recours à cette procédure (Schulten, Bispinck, 2013).

Enfin, le système de relations professionnelles se caractérise par une tolérance historique pour des formes d'emploi « marginales » dont les conditions de travail ne sont pas fixées par les conventions collectives (Lestrade, 2014). Or les deux principales dispositions qui régissent

1. Ou de « l'orientation selon les conventions collectives » pour les entreprises non couvertes, mais qui décident de s'y référer.

les conditions de travail des *mini-jobs* sont : 1) le plafond de rémunération mensuelle en deçà duquel ils doivent rester (450 euros depuis avril 2013) et 2) le fait que, comme ils sont considérés comme des contrats de travail à temps partiel [1], la durée journalière et hebdomadaire du travail peut être fixée dans leur contrat de travail… sans que cela soit obligatoire [2].

De nombreux salariés exclus de ce système de représentation

Il résulte du cumul de ces particularités du système allemand de relations professionnelles (autonomie contractuelle au niveau de la branche, codétermination au niveau de l'établissement, faibles mécanismes de solidarité au sein des branches avec peu d'extension, dichotomie entre les emplois « normaux » et les jobs d'appoint) que les conditions de travail minimales d'un-e salarié-e sont d'autant moins assurées que celui (celle)-ci :

- est couvert par une convention collective et un conseil d'établissement qui a négocié un accord dérogatoire à la branche ou travaille dans un secteur dans lequel le pouvoir des syndicats est faible ;

- n'est pas couvert par une convention collective (car si son employeur décide de ne pas s'orienter selon une convention collective, il n'aura que peu de chance de bénéficier d'une procédure d'extension) ;

- travaille dans un établissement dans lequel il n'y a pas de conseil d'établissement (car c'est le conseil d'établissement qui détermine les conditions d'application de la convention collective) ;

- travaille dans un établissement sans conseil d'établissement dans une entreprise non affiliée à une convention collective (car dans ce cas ce sont les directives européennes pour le temps de travail, et la jurisprudence pour les salaires, qui le protègent) ;

- occupe un *mini-job* (car dans ce cas de nombreuses dérogations seront possibles et les violations du droit du travail fréquentes).

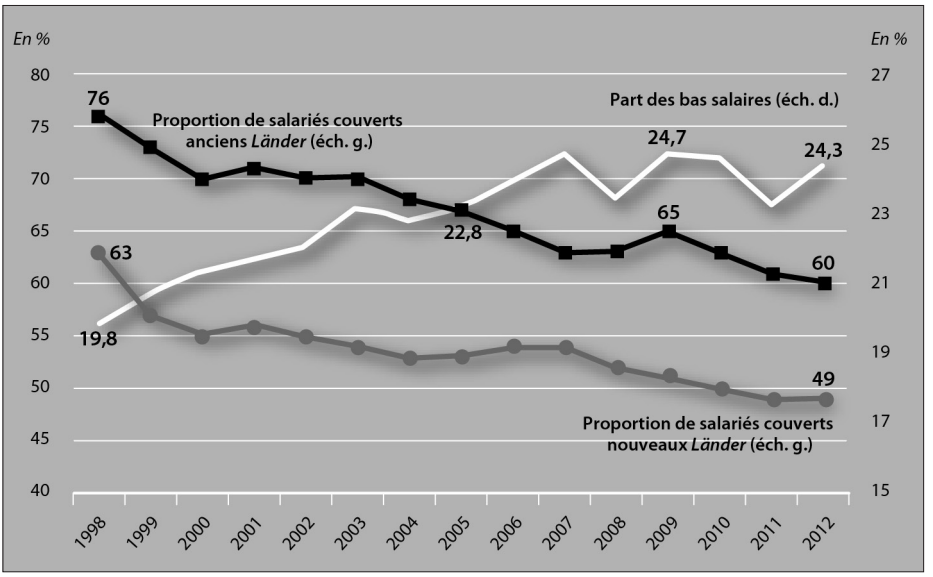
Or ces cas de figure se sont multipliés dans le contexte du processus d'affaiblissement du système de négociations collectives qui s'est enclenché à partir du milieu des années 1990 (Bispinck *et al*., 2010 ; Artus, 2011).

Le taux de couverture par une convention collective de branche ou d'entreprise est passé de 76 % en 1998 dans les anciens *Länder* à 60 % en 2012, respectivement 63 et 49 % dans les nouveaux *Länder* (graphique 1). En 2012, 34 % des salariés des anciens *Länder* n'étaient couverts ni par une convention collective ni par un conseil d'établissement. 22 % supplémentaires étaient couverts par une convention collective, mais n'avaient pas de conseil d'établissement (graphique 2). Pour les nouveaux *Länder*, ces chiffres sont respectivement de 45 et 19 %. Près de 13 % de salariés occupaient un *mini-job* en 2013. Un bon tiers d'entre eux n'a pas de durée du travail fixée (Brenke, Wagner, 2013), soit une proportion largement supérieure aux autres salariés à temps partiel (6 %), et un quart était rémunéré à un taux horaire inférieur à 5 euros en 2009 (Voss, Weinkopf, 2012).

Une proportion non négligeable de branches conventionnelles (21 sur les 40 pour lesquelles l'institut WSI a collecté des données sur les bas niveaux de grilles salariales) avait encore en décembre 2013 des grilles salariales avec des rémunérations inférieures à 8,5 euros (*i.e.* le seuil

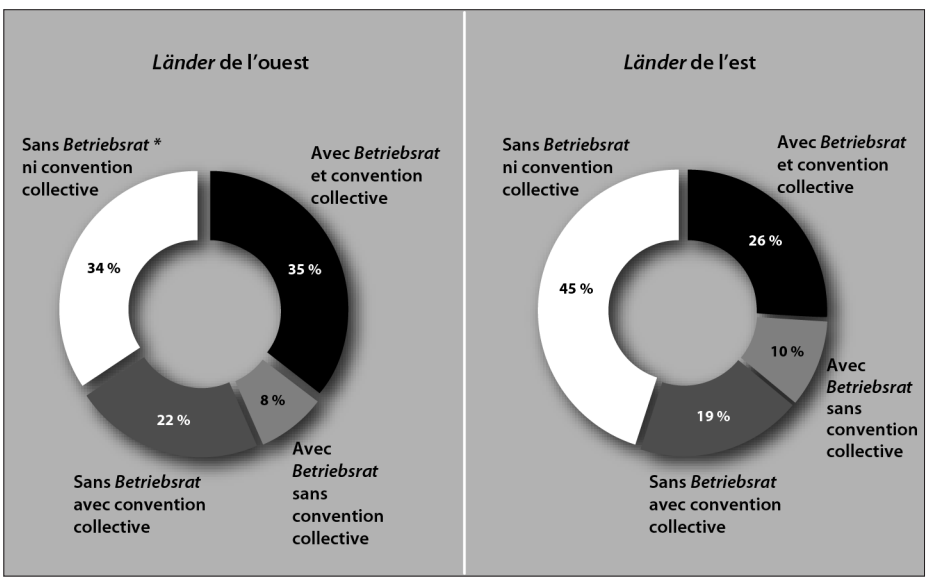
1. Au sens de la loi sur le travail à temps partiel et temporaire (*Teilzeit- und Befristingsgesetz*).
2. Leur durée effective moyenne est d'environ 13 heures hebdomadaires (Brenke, Wagner, 2013).

Graphique 1. Couverture par une convention collective (de branche ou d'entreprise) et part des bas salaires (1998-2012)



Sources : IAB Betriebspanel, Ellguth et Kohaut, différentes éditions.
Note : les bas salaires sont définis comme la proportion de salariés percevant une rémunération horaire inférieure à deux tiers du salaire horaire médian.

Graphique 2. Répartition des salariés selon leur couverture respective par un conseil d'établissement et/ou une convention collective en 2012



Source : Ellguth, Kohaut (2013).
* Conseil d'établissement.

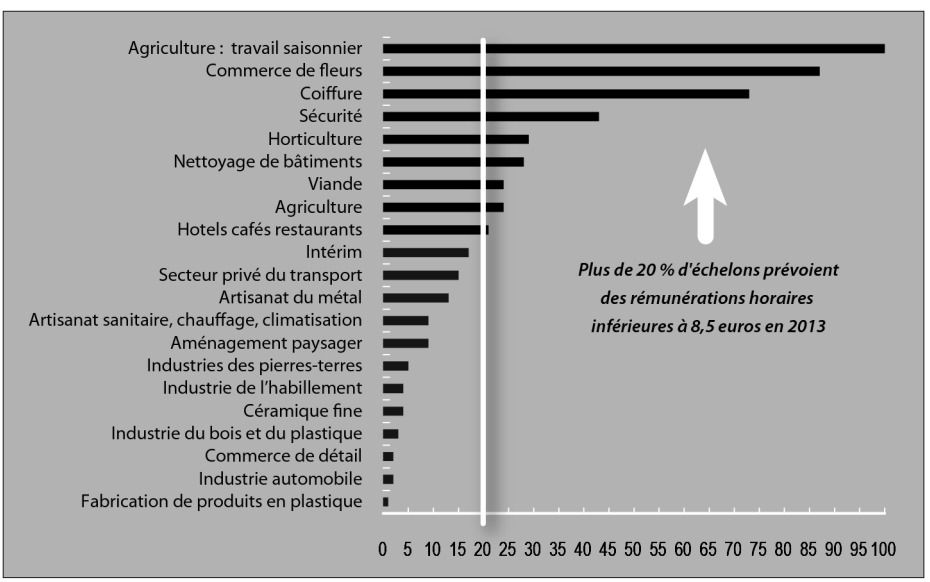
retenu pour le salaire minimum) [1]. Le nombre de salariés concernés par les *minima* conventionnels est néanmoins variable selon les branches, de sorte qu'en 2010, seuls 7 % des salariés couverts par une convention collective percevaient une rémunération inférieure à 8,5 euros (Bundesregierung, 2014). Huit branches sont particulièrement concernées par les bas *minima* conventionnels (graphique 3), avec des grilles salariales dans lesquelles au moins 20 % des échelons se situaient en dessous de 8,5 euros fin 2013. Ce sont principalement des branches de services aux particuliers et aux entreprises, intensives en main-d'œuvre peu qualifiée.

Du fait de son érosion et de son incapacité à assurer la protection des salariés hors de son champ de portée, le système de relations professionnelles allemand en est arrivé à occuper une position relativement singulière en Europe, avec des zones de plus en plus étendues d'hyperflexibilité. Cette évolution aurait selon certains auteurs beaucoup plus contribué aux transformations du marché du travail que les réformes du marché du travail elles-mêmes (Dustmann *et al*., 2014).

Le salaire minimum, un débat ancien

Il ne faut dans ces conditions pas s'étonner que le débat sur le salaire minimum soit loin d'être récent. Il remonte aux années 1990, mais est longtemps resté cantonné à quelques secteurs, tout particulièrement le BTP, dans une logique de lutte contre le *dumping* salarial (Bourgeois, 2008 ; Bosch, Weinkopf,

Graphique 3. Pourcentage d'échelons de grilles salariales de la branche avec des rémunérations de base inférieures à 8,5 euros par heure en 2013



Source : Bispinck (2014).

1. Sans par ailleurs être couvert par un autre dispositif de salaire minimum (Loi sur le travail détaché), voir *infra*.

2011 ; Bispinck *et al*., 2010 ; Hege, 2006). La nécessité de lutter contre des salaires excessivement bas au travers de l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel n'a été dans les années 1990 porté que par peu de syndicats. Il a fallu attendre le milieu des années 2000, plusieurs scandales (dont celui des abattoirs du printemps 2005 [1]), l'adoption des réformes Hartz et une visibilité de plus en plus manifeste de l'érosion du système de négociation collective pour que les syndicats des branches puissantes de l'industrie se rallient à cette idée.

La première revendication commune pour un salaire horaire minimum interprofessionnel (7,5 euros initialement) a été formulée lors du congrès du DGB en 2006. Le niveau revendiqué par les syndicats a été revalorisé à 8,5 euros en 2010. Les positions des différents partis politiques ont été plus fluctuantes. C'est ainsi en 2004-2005, dans une logique de contrepartie aux réformes Hartz, que l'instauration d'un salaire minimum a commencé à être abordée par le SPD, mais dans le programme électoral du SPD pour les législatives de 2005 les *minima* de branches négociés par les partenaires sociaux primaient encore sur l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel. L'impossibilité de déboucher sur un accord au sein de la grande coalition SPD-CDU a débouché sur l'adoption à l'automne 2007 d'un compromis permettant de favoriser l'extension de la couverture des salaires *minima* de branche, au travers d'une réforme de la loi sur le travail détaché (13 branches concernées à l'heure actuelle). En 2010, le gouvernement conservateur et libéral issu des élections de 2009 a souhaité évaluer l'effet de cette réforme d'extension. Les évaluations qui concluaient que les salaires *minima* n'avaient pas eu d'effet négatif sur l'emploi (Bosch, Weinkopf, 2012) ont participé à faire évoluer la position de la CDU sur le sujet du salaire minimum.

Un projet de loi qui fait débat

Le projet de loi sur le salaire minimum légal interprofessionnel et la réforme des procédures d'extension des conventions collectives (« *Tarifpaket* » ou encore « *Tarifautonomiestärkungsgesetz* »), présenté par la ministre SPD du Travail, Andrea Nahles, a été adopté le 2 avril 2014 en conseil des ministres. Selon Sigmar Gabriel, vice-chancelier et ministre de l'Économie (SPD), le salaire minimum « permet de rendre sa dignité au travail et au salarié, mais aussi de limiter la concurrence déloyale de certaines entreprises qui pratiquent un *dumping* salarial ». Pour cela, non seulement un salaire minimum interprofessionnel est introduit, mais les procédures d'extension des conventions collectives sont aussi facilitées pour agir sur l'ensemble des conditions de travail.

Le projet pourrait toutefois donner lieu à de longs débats au Parlement du fait des dissensions au sein de la coalition, avant d'être voté d'ici juillet. Les partis de la droite (CDU et CSU) et de la gauche (SPD) partaient en effet de positions très différentes, le programme électoral du SPD proposant la mise en place d'un salaire minimum généralisé de 8,5 euros de l'heure, celui de la CDU/CSU se cantonnant à la réforme des procédures d'extension des conventions collectives existantes [2]. Le contrat de coalition du 27 novembre 2013 a entériné le principe

1. Voir Muller (2013) pour les abus et dérives dans le cadre du détachement des travailleurs.
2. Pour plus de détails sur les programmes électoraux, voir Chagny, Le Bayon (2013).

d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,5 euros ainsi que la réforme des deux procédures d'extension des conventions collectives (loi sur les travailleurs détachés et procédure d'extension de la loi sur les conventions collectives – Schulten, Bispinck, 2013). Le second point a fait l'objet d'un quasi-consensus entre les forces politiques. Le projet de coalition ne mentionnait que très peu d'exceptions au salaire minimum, mais il était prévu que la phase de préparation du projet de loi tienne compte des problèmes éventuels rencontrés dans certaines branches, ce qui a ouvert la brèche aux revendications, la liste des exceptions réclamées par des représentants de la CDU et de la CSU et les organisations patronales ou professionnelles n'ayant cessé de s'allonger.

Une entrée en vigueur progressive

Le projet de loi prévoit l'entrée en vigueur d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,50 euros au 1er janvier 2015, avec une période transitoire pour permettre aux salaires *minima* de branche inférieurs à 8,50 euros de converger vers ce seuil d'ici fin décembre 2016.

L'introduction du salaire minimum sera donc progressive et n'aura d'impact dès 2015 que pour les salariés non couverts par une convention collective. Pour les autres, soit le plancher de 8,50 euros s'applique déjà, soit un calendrier de convergence sera adopté pour permettre d'atteindre le niveau de 8,50 euros au plus tard au 1er janvier 2017. Un certain nombre de branches ont d'ores et déjà commencé à négocier l'introduction et/ou la revalorisation de leurs salaires *minima*. C'est notamment le cas dans la branche très controversée [1] de la viande et des abattoirs, où les partenaires sociaux ont signé un accord en janvier 2014. Si l'on tient également compte du fait que d'autres branches ont prévu de converger vers des *minima* d'au moins 8,5 euros (hôtels cafés restaurants, fleuristes, sécurité, intérim, coiffure), seule une minorité de branches devrait être amenée à négocier des dispositions particulières dans le cadre de la loi.

Quelle revalorisation du salaire minimum ?

Le principe retenu pour la revalorisation est celui de la « quasi-négociation » (Schulten, 2014) : les négociations auront lieu dans le cadre d'une commission bipartite, dans laquelle aucun représentant du gouvernement ne siégera, dans le respect du principe d'autonomie des partenaires sociaux.

La première *éventuelle* revalorisation du Smic aura lieu au 1er janvier 2018. La commission indépendante sera constituée d'un président et de six membres proposés par les partenaires sociaux (trois pour les syndicats, trois pour le patronat) et sera renouvelée tous les cinq ans. Les partenaires sociaux doivent en outre proposer conjointement une personne pour présider la commission. En l'absence d'accord, le premier président est choisi par tirage au sort parmi les deux propositions faites puis il y a alternance de présidence après chaque prise de décision. Ces sept membres seront conseillés par deux experts (l'un choisi par le patronat, l'autre par les syndicats). Le président n'exercera son droit de vote que si aucune majorité ne se dégage.

Le projet de loi dispose que le nouveau niveau de salaire minimum doit à la fois protéger les salariés et ne pas menacer l'emploi, et que la Commission doit s'orienter sur les évolutions des

1. Où le recours aux travailleurs détachés est massif et où les pratiques en termes de conditions de travail ont provoqué plusieurs scandales.

conventions collectives. Au vu des difficultés passées dans le cadre des commissions sur les procédures d'extension, les risques de blocage sont élevés.

Des exceptions limitées

Le principe retenu par le projet de loi est celui d'un champ d'application large, puisque ne sont exclus que les chômeurs de longue durée (durant six mois et uniquement en l'absence d'un minimum conventionnel dans l'entreprise) et certains jeunes [1] :

- de moins de 18 ans sans qualification professionnelle (pour les inciter, selon le projet de loi, à se former) ;

- en apprentissage : ils n'ont pas un contrat de travail au sens du Code civil mais un contrat d'apprentissage au sens de la loi sur l'apprentissage, avec des taux horaires bruts d'en moyenne 4,63 euros en 2013 (Amlinger *et al*., 2014b), inférieurs de 80 à 50 % aux premiers niveaux de rémunération des grilles salariales ;

- des stagiaires durant leurs études, que le stage soit obligatoire ou facultatif. Ces stagiaires ne relèvent pas du Code civil mais des lois sur l'éducation des *Länder*. Ils n'ont droit ni à rémunération, ni à congés payés.

En revanche, le projet de loi inclut les autres stagiaires [2], les travailleurs rémunérés à la tâche, les *mini-jobs*, les travailleurs saisonniers, les livreurs de journaux, les chauffeurs de taxi, etc. Pour certaines catégories, des exemptions pourraient être négociées lors du débat parlementaire. Pour d'autres, l'enjeu sera plutôt la capacité à appliquer la législation (voir *infra*).

Un large consensus sur la réforme des extensions

Le projet de loi vise également à faciliter l'extension des conventions collectives existantes en réformant les deux procédures par lesquelles une convention collective (ou une partie de cette convention) devient obligatoire pour toutes les entreprises de la branche. Cette réforme, défendue par la CDU lors de la campagne électorale, était aussi une revendication des partis de gauche et des syndicats, à quelques nuances près (Schulten, Bispinck, 2013). D'une part, l'extension basée sur la loi sur les conventions collectives (*Tarifvertragsgesetz* ou TVG) va être réformée pour permettre une plus large application de ces conventions. Il ne serait plus nécessaire qu'au moins 50 % des salariés de la branche soient couverts par une convention pour qu'elle soit étendue. Une convention pourra être étendue dans sa globalité (*i.e*. l'ensemble des grilles salariales et pas seulement les *minima* salariaux) si elle est jugée d'intérêt public par le ministère du Travail. D'autre part, la loi sur les travailleurs détachés [3] pourra désormais concerner tous les secteurs.

Cette réforme des mécanismes d'extension sera loin de rendre l'extension quasi-automatique. En effet, dans le cadre de la loi sur les conventions collectives, c'est la Commission tarifaire – composée à parts égales de représentants

1. Ainsi que les activités dites « bénévoles ».
2. 40 % d'entre eux ne sont pas rémunérés à l'heure actuelle. Quand ils le sont, les indemnités sont faibles : 3,77 euros de l'heure selon une enquête de la Fondation Hans-Böckler (Schmidt, Hecht, 2011).
3. Cette loi de 1996 (*Arbeitnehmer-entsendegesetz* ou AEntG) a permis initialement l'extension par ordonnance du gouvernement du salaire minimum dans la branche du BTP pour protéger les salariés allemands de la concurrence des entreprises détachant des travailleurs étrangers en Allemagne. Elle a été réformée *a minima* en 2008.

Tableau 1. Statut des effectifs (hors apprentis) avec un salaire horaire brut inférieur à 8,5 euros en 2012

Statut	Répartition	Répartition
Temps complet [1]	36 %	38 %
Temps partiel [1, 2]	18 %	25 %
Mini-jobs [1]	20 %	14 %
Retraités, étudiants, chômeurs	27 %	23 %
Total (%)	100 %	100 %
Total (millions)	5,20	5,25
Organisme	DIW	WSI
Remarque	Seuil de revenu pour les *mini-jobs*	Auto-déclaration pour les *mini-jobs*

Sources : Brenke 2014 (DIW), Amlinger *et al.* (2014a) (WSI).

1. Hors retraités, étudiants, chômeurs.

2. Hors *mini-jobs*.

Note : DIW : Deutsches Institut für Wirtschaftsfonschung ; WSI : Wirtschafts - und Sozialwissenschaftliches Institut, rattaché à la Fondation Hans-Böckler.

syndicaux et patronaux – qui examine la requête d'extension, qui peut être refusée en cas d'égalité, ce qui permet au patronat de conserver un pouvoir de veto. De plus, dans le cadre de la loi sur les travailleurs détachés, les conventions régionales ne peuvent pas être étendues, ce qui nécessite une coordination accrue des partenaires sociaux au niveau national dans tous les secteurs ; par ailleurs, l'extension ne concerne pas la totalité des grilles salariales (comme par exemple les augmentations salariales ou les salaires des différents types d'employés) mais seulement une partie de la convention (salaire minimum, durée des congés, horaires *maxima*, santé et sécurité). Enfin, dans le cas où plusieurs conventions coexistent, ce qui a été le cas par exemple par le passé dans le secteur postal, la procédure d'extension devient extrêmement complexe.

Portée du futur salaire minimum

La portée du salaire minimum dépendra principalement de quatre facteurs : (1) la définition du champ et des exceptions, (2) la définition retenue pour les rémunérations et la durée du travail prise en compte pour le calcul du taux horaire minimum, (3) le niveau de rémunération des personnes potentiellement concernées au moment où la loi entrera en vigueur, et, enfin, (4) la capacité à appliquer et faire respecter la législation.

Peu de jeunes potentiellement concernés par le salaire minimum

Dans la mesure où les retraités, les étudiants et les chômeurs (du côté du statut) et les *mini-jobs* (du côté des types d'emplois), qui représentent un gros bataillon des effectifs travaillant pour un salaire horaire inférieur à 8,5 euros (tableau 1), devraient être concernés par le

salaire minimum, la reconnaissance de la valeur salariale des boulots « d'appoint » constitue une rupture pour l'État social. Le service juridique du Bundestag a ainsi fait valoir que le statut social et le fait qu'un travail constitue un revenu d'appoint ne pouvaient constituer en soi un motif suffisant pour fonder une exception au principe constitutionnel d'égalité de traitement dans le cadre du futur salaire minimum.

Selon le projet de loi, l'Allemagne s'acheminerait plutôt vers un système autorisant des dérogations au salaire minimum pour les jeunes, à l'instar des huit autres pays de l'UE admettant ce type d'exception au salaire minimum (Schulten, 2014). Mais ces dérogations ne devraient concerner que peu de jeunes en emploi. En effet, l'apprentissage et les stages effectués dans le cadre des études ne rentrent de toute façon pas dans le cadre du champ d'application possible du salaire minimum car ils ne relèvent pas du Code du travail. De plus, en 2012, sur les 4,1 millions de jeunes de 15 à 19 ans, une grande majorité d'entre eux étaient soit en études (69,3 %), soit apprentis (20,8 %). Les jeunes en emploi occupaient principalement un petit boulot d'appoint en plus des études, ou dans l'attente d'une place d'apprentissage.

Une définition floue de la durée du travail

Pour un observateur français, il est frappant de voir le flou qui entoure la définition retenue pour calculer le salaire horaire minimum. Or, selon que l'on prend en compte ou non les heures supplémentaires ou d'autres éléments variables de rémunération, que l'on se base sur la durée contractuelle ou effective du travail, la portée et les enjeux sont très différents. Comment mesurer cette durée ? Comment traiter les heures supplémentaires non rémunérées ? Comment calculer le temps de travail des salariés rémunérés à la tâche ? Comment prendre en compte les temps d'astreinte et d'attente ? Ceci explique que le chiffrage des effectifs potentiellement concernés soit très variable selon la définition retenue (tableau 2) : pour l'année 2012, l'éventail va ainsi de 4,7 millions (13,6 % des effectifs salariés hors apprentis) à 6,6 millions de personnes (19,2 %).

Il semble que l'on s'achemine vers l'idée d'un plancher de rémunération horaire effective (c'est-à-dire rapportée au nombre d'heures effectivement travaillées). Cela n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations. 36 % de ceux dont le salaire horaire effectif était inférieur à 8,5 euros en 2011 n'avaient pas de durée du travail définie dans le cadre de leur contrat de travail ou effectuaient des heures supplémentaires non rémunérées (tableau 3). La question du contrôle du temps de travail sera déterminante pour que la loi ait une portée concrète.

Le respect du salaire minimum dans les entreprises sera en effet sous l'autorité des douanes [1] dont la tâche sera d'autant plus ardue qu'elles ne pourront guère compter sur les représentants du personnel, puisque 71 % des salariés percevant moins de 8,50 euros/heure travaillent dans un établissement où il n'y a pas de conseil d'établissement (tableau 3).

De nombreux risques de contournement de la loi

Par ailleurs, plusieurs stratégies possibles de contournement de la future législation sont pointées. En premier

1. Les douanes ont été restructurées après l'introduction de l'espace Schengen pour remplir les missions classiques d'inspection du travail.

Tableau 2. Estimations des effectifs salariés ayant un salaire horaire brut inférieur à 8,5 euros

Année	2012	2012	2012	2012	2015	2015
En %	19,2	15,5	15,0	13,6	10,5	11,4
En millions	6,6	5,2	5,2	4,7	3,7	4,0
Rémunérations et durée du travail prises en compte dans le calcul du salaire horaire	Rém. : y.c. heures supp. et primes Durée du travail : effective	Rém. : y.c. heures supp., hors. primes Durée du travail : habituelle, contractuelle en cas de modulation du temps de travail		Rém. : hors heures supp., hors. primes Durée du travail : contractuelle	Non disponible	Rém. : y.c. heures supp., hors. primes Durée du travail : habituelle, contractuelle en cas de modulation du temps de travail En tenant compte des exceptions possibles
Source/ Organisme	Panel SOEP Calculs IAQ	Panel SOEP Calculs WSI	Panel SOEP Calculs DIW	Panel SOEP Calculs IAQ	? Estimations du gouvernement avril 2014	Panel SOEP Diagnostic conjoncturel des instituts printemps 2014

Sources : Kalina, Weinkopf (2014) (IAQ) ; Amlinger *et al.* (2014a) (WSI) ; Gemeinschaftsdiagnose 2014 ; Brenke (2014) (DIW).

Note : Kalina et Weinkopf incluent les étudiants et retraités exerçant une activité secondaire. SOEP : panel socio-économique. IAQ : Institut Arbeit und Qualification auprès de l'Université de Duisbourg-Essen ; WSI : Wirtschafts-und Sozialwissenschaftliches Institut, rattaché à la Fondation Hans-Böckler ; DIW : Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

lieu, certaines entreprises risquent de davantage recourir aux heures supplémentaires non rémunérées. En second lieu, un recours plus important aux travailleurs indépendants avec un contrat à la tâche (*Werkvertrag*) sans durée du travail prévue (exemple du nettoyage industriel) en lieu et place des contrats de travail salarié classique (*Arbeitsvertrag*) est à craindre. Enfin, il existe un risque que certaines entreprises recourent plus largement aux *mini-jobs*, pour lesquels il n'y a pas d'obligation de fixer une durée du travail. Dans ce dernier cas, comme le salarié est exempté de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu et que son salaire brut est donc un salaire net, un « arrangement » entre l'employeur et le salarié pourrait être trouvé, de telle sorte que le salaire horaire effectif soit inférieur à 8,50 euros, pour que ce type d'emploi soit toujours avantageux pour

l'employeur [1]. Il est d'ailleurs frappant de constater que le traitement très différencié au regard des cotisations et droits sociaux entre un salarié « normal » et un salarié en *mini-job* n'ait pas fait l'objet de discussions dans le cadre des débats sur le futur salaire minimum (de manière plus générale, la question du financement de la protection sociale et des cotisations sociales ne s'est quasiment pas invitée dans le débat). Or *de facto*, l'introduction du salaire minimum va soulever de nombreuses questions sur le statut des *mini-jobs*. Un *mini-jobber* pourra ainsi être rémunéré 8,5 euros de l'heure (au maximum 13 heures par semaine compte tenu de sa limite mensuelle de 450 euros), mais à la différence d'un autre salarié qui percevrait 460 euros par mois, il ne paiera pas de cotisations sociales salariés [2] (à l'exception des cotisations retraites), ni d'impôt sur le revenu.

Il en résulte des besoins de contrôles de grande ampleur nécessitant de renforcer nettement les moyens des administrations de contrôle. En 2013, 6 800 fonctionnaires étaient rattachés au service en charge de l'inspection du travail. Selon les syndicats, 2 000 fonctionnaires supplémentaires seraient nécessaires.

Tableau 3. Durée du travail et présence d'un conseil d'établissement selon le niveau de salaire horaire en 2011

En %

Données pour 2011	Salaire horaire < 8,5 €		Salaire horaire >= 8,5 €	
	Total	Dont *mini-jobs*	Total	Dont *mini-jobs*
Avec durée du travail définie dans le contrat de travail				
Pas d'heures supplémentaires	33	46	21	47
Heures supplémentaires rémunérées	30	16	45	12
Heures supplémentaires non rémunérées	18	7	27	7
Sans durée de travail définie dans le contrat de travail	18	32	7	35
Total	**100**	**100**	**100**	**100**
Établissement de moins de 5 salariés	16	23	5	27
Établissement de 5 salariés ou plus				
Sans conseil d'établissement	55	58	31	46
Avec conseil d'établissement	29	20	63	27
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Source : Brenke, Wagner (2013).

Lecture : 33 % des salariés percevant un salaire horaire inférieur à 8,5 euros n'effectuent pas d'heures supplémentaires.

1. Pour mémoire, le taux de cotisations employeurs pour les *mini-jobs* est supérieur à celui pour les emplois classiques.
2. Ce taux est actuellement de 20,18 %.

Un effet limité sur le niveau de revenus des ménages concernés

Si le salaire minimum s'était appliqué dès 2012, il aurait représenté 60 % du salaire horaire brut médian de l'ensemble des salariés (14,24 euros par heure). Cela aurait situé l'Allemagne plutôt dans la moyenne haute des 20 pays de l'UE dans lesquels il existe déjà un salaire minimum interprofessionnel (Schulten, 2014). Mais si l'on fait l'hypothèse que la croissance des salaires observée au cours des deux dernières années se prolongera, le salaire minimum serait à l'horizon 2017 plus proche de 53 % du salaire médian. Du simple fait de la progression des salaires, environ 700 000 personnes ne seraient plus concernées par l'application du salaire minimum à l'horizon 2015 (Brenke, 2014).

À l'horizon 2014 comme à l'horizon 2017, le niveau de salaire minimum restera inférieur au niveau du seuil de bas salaire (deux tiers du salaire médian), ainsi qu'à la norme retenue au niveau européen dans le cadre de la campagne pour un salaire minimum européen (60 % du salaire médian).

Par ailleurs, le salaire minimum devrait s'avérer peu opérant pour réduire la pauvreté et les inégalités de revenu. Suite à l'augmentation de leur taux marginal d'imposition et à la baisse de leurs prestations sociales, les ménages concernés par le salaire minimum ne verraient en effet leur revenu effectif augmenter que d'un quart seulement de la hausse initiale de leur masse salariale (Brenke, Müller, 2013) [1]. De plus, nombre de personnes gagnant moins de 8,5 euros sont en sous-emploi : les salariés qui gagnent moins de 8,50 euros de l'heure travaillent en moyenne 31 heures par semaine, contre 37 heures pour les autres (Brenke, Wagner, 2013). Pour beaucoup, la hausse du salaire horaire ne sera donc pas suffisante pour compenser le faible nombre d'heures travaillées.

Par ailleurs, on ne devrait observer qu'une faible baisse du nombre d'*Aufstocker*, ces personnes qui cumulent revenus du travail et allocation de solidarité destinée aux personnes dans le besoin et aux chômeurs de longue durée (réforme Hartz IV), du fait notamment d'un taux d'imputation élevé (80 % au-dessus de 100 euros) des revenus du travail sur l'allocation. Sur les 1,3 million d'*Aufstocker*, on s'attend à ce que seules 60 000 personnes ne perçoivent plus l'allocation de solidarité avec l'instauration du salaire minimum en 2015 (Bruckmeier, Wiemers 2014). Les dépenses sociales les concernant ne baisseraient que de 700 à 900 millions d'euros par an au mieux, soit beaucoup moins que ce que le DGB et le SPD espéraient.

Conclusion

L'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel en Allemagne marque non seulement une étape majeure dans la reconnaissance de l'incapacité du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés, mais aussi une rupture avec l'idée, très ancrée dans l'économie sociale de marché, que la valeur du travail peut différer selon le statut de celui qui l'exerce, selon le principe qu'un retraité,

1. Et cette augmentation des revenus n'est pas concentrée au bas de l'échelle des revenus. Ainsi, alors qu'avec l'introduction d'un salaire horaire minimum de 8,50 euros, le coefficient de Gini baisse de 5,8 % concernant la distribution des salaires, il ne baisse que de 0,6 % concernant la distribution du revenu des ménages.

un étudiant ou une femme au foyer n'ont pas forcément besoin de couverture sociale et travaillent essentiellement pour des revenus d'appoint. À la différence des autres étapes qui ont marqué l'intervention progressive de l'État dans la mise en place de *minima* salariaux (loi sur le travail détaché tout particulièrement), les préoccupations d'ordre éthique ont joué un rôle aussi, voire plus important que les préoccupations d'ordre économique (lutte contre la concurrence déloyale et *dumping* salarial). Les campagnes menées par les syndicats y ont sans conteste contribué. L'énoncé des motifs du projet de loi précise ainsi qu'il s'agit avant tout que le salaire minimum empêche que les salariés et les salariées ne soient embauchés à des niveaux de salaires inappropriés ne permettant pas de garantir les exigences de justice élémentaires garanties par certains droits fondamentaux, en particulier la liberté d'agir [1] et la garantie de vivre dans un état fédéral, démocratique et social [2].

À l'exception de quelques secteurs, l'impact du salaire minimum sur l'emploi, la consommation des ménages et la compétitivité devrait néanmoins rester limité. Tout d'abord parce qu'il est loin d'être évident que la législation puisse s'appliquer partout, les salariés potentiellement concernés étant souvent dans les zones « grises » du système de relations professionnelles : ils n'ont pas forcément de durée du travail définie dans leur contrat de travail, ni de représentants élus dans leur établissement, qui plus est fréquemment de petite taille. Pour vérifier le respect de la loi et limiter les tentatives de contournement, des moyens de contrôle importants seront nécessaires.

Selon les estimations du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Brenke, Müller, 2013), les revalorisations salariales des personnes potentiellement concernées seraient conséquentes : d'en moyenne +38 % sur la base des effectifs et des salaires de 2012. Mais l'effet sur les revenus serait de moindre ampleur, du fait des mécanismes de transferts socio-fiscaux.

Les effets seront très différenciés selon les secteurs. Toujours selon Brenke et Müller (2013), la masse salariale globale progresserait de 3 %. L'augmentation salariale sera d'autant plus forte que l'entreprise est de petite taille (+10 % pour les entreprises de moins de 5 salariés). Les entreprises industrielles exportatrices, où les salaires sont globalement élevés, devraient être peu concernées par l'introduction d'un salaire minimum – à l'exception de l'agroalimentaire, dont la compétitivité était basée sur un *dumping* salarial important. En revanche, comme de nombreuses entreprises ont externalisé un certain nombre d'activités durant la dernière décennie dans des entreprises de services, elles devraient subir indirectement la hausse des coûts dans ce secteur.

Comment les entreprises vont-elles répercuter cette hausse des coûts ? Leurs marges étant assez élevées (selon les données de comptabilité nationale), elles pourraient n'augmenter que faiblement le prix de leur production et rogner sur leurs marges. Pour les secteurs intensifs en main-d'œuvre (coiffure, taxi…), les prix devraient en revanche sensiblement augmenter.

Quant aux effets sur l'emploi, ils restent incertains. Les évaluations

1. Article 2 de la Loi fondamentale.
2. Article 20 de la Loi fondamentale.

effectuées par différents instituts allemands en 2011 dans huit secteurs où les salaires *minima* concernent l'ensemble des salariés (*via* la loi sur le travail détaché) ont conclu que cela n'avait pas eu globalement d'effets négatifs sur l'emploi (Bosch, Weinkopf, 2012). S'il est difficile de généraliser ces résultats, puisqu'ils ne concernaient qu'une part réduite de salariés, on peut tout de même en induire quelques pistes sur l'évolution de la structure de l'emploi après l'introduction d'un salaire minimum généralisé. On a en effet assisté à une modification de la structure de l'emploi, avec moins de *mini-jobs* et plus d'emploi régulier dans certains secteurs : les contrôles effectués pour vérifier le respect des *minima* ont limité la discrimination possible à l'égard des *mini-jobs* (conditions de travail…) et les ont donc rendus moins attractifs pour les employeurs. Parallèlement, le développement de formes d'emplois moins contrôlées, comme le travail indépendant ou à la tâche, s'est aussi développé dans plusieurs secteurs au détriment de l'emploi salarié classique. L'effet sur la structure de l'emploi est donc mitigé. Ces conclusions mettent à nouveau en exergue l'enjeu majeur que constituera le contrôle de l'application de la loi.

Sources :

Amlinger M., Bispinck R., Schulten T. (2014a), « Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? Ausnahmen vom geplanten », *WSI Report*, n° 12, Januar.

Amlinger M., Bispinck R., Schulten T. (2014b), « Jugend ohne Mindestlohn? Zur Diskussion um Ausnahme- und Sonderregelung für junge Beschäftigte », *WSI Report*, n° 14, März.

Artus I. (2011), « Les salariés précaires et la codétermination en Allemagne – la représentation collective au delà des normes », *La Revue de l'IRES*, n° 68, p. 109-140.

Bispinck R. (2014), « WSI Niedriglohn-Monitoring 2013. Entwicklung der tariflichen Vergütungsgruppen in 40 Wirtschaftszweigen », *Elemente qualitativer Tarifpolitik*, n° 77, WSI, Düsseldorf.

Bispinck R., Dribbusch H., Schulten T. (2010), « Allemagne : érosion continue ou nouvelle stabilisation de la négociation collective de branche ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 126, septembre, p. 39-56.

Bosch G., Weinkopf C. (2011), « Industry-wide Minimum Wages in Germany: Uncertain Progress along a Bumpy Road », Paper prepared for the ILO Regulating for Decent Work Conference, 6-8 July.

Bosch G., Weinkopf C. (2012), « Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen », Friedrich Ebert Stiftung, November.

Bourgeois I. (2008), « SMIC légal : une loi toujours en projet », *Regards sur l'économie allemande*, n° 88, octobre, p. 35-37.

Brenke K. (2014), « Mindestlohnempfänger », *DIW Wochenbericht*, n° 5.

Brenke K., Müller K.-U. (2013), « Gesetzlicher Mindestlohn: kein Verteilungspolitisches Allheilmittel », *DIW Wochenbericht*, n° 39.

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

Bruckmeier K., Wiemers J. (2014), « Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig », *IAB Kurzbericht*, n° 7.

Bundesregierung (2014), « Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der tarifautonomie ».

Chagny O., Le Bayon S. (2013), « Quel(s) SMIC pour l'Allemagne », blog de l'OFCE, 20 septembre.

Dufour C., Hege A. (2010), *Évolution et perspectives des systèmes de négociation collective et de leurs acteurs : six cas européens : Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Suède*, Rapport de recherche pour la CFDT et la CGT, IRES.

Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U., Spitz-Oener A. (2014), « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *CReAM Discussion Paper Series*, n° 6.

Ellguth P., Kohaut S. (2013), « Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2012 », *WSI-Mitteilungen*, n° 4, p. 281-288.

Gemeinschaftsdiagnose (2014), « Deutsche Konjunktur im Aufschwung aber Gegenwind von der Wirtschaftspolitik? », April, DIW, Berlin.

Hege A. (2006), « Allemagne : un salaire minimum dans le pays des hauts salaires ? », n° spécial, « Les salaires *minima*, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 105-119.

Hege A. (2012), « Allemagne : une décennie de modération salariale. Quelle emprise syndicale sur la dynamique des salaires ? », *La Revue de l'IRES*, n° 73, p. 205-235.

Kalina T., Weinkopf C. (2014), « Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte », *IAQ-Report*, n°2.

Lasserre R. (2005), « La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation », *Regards sur l'économie allemande*, n° 72, juillet, p. 7-16.

Lestrade B. (2014), « Mini-jobs en Allemagne. Une forme de travail à temps partiel très répandue mais contestée », *Revue française des Affaires sociales*, n° 4, p. 57-71.

Muller F. (2013), « Union européenne : détachement des travailleurs : abus et dérives, quels correctifs pour demain ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, p. 3-11.

Rehfeldt U. (1990), « Démocratie économique et cogestion : une mise en perspective historique », *La Revue de l'IRES*, n° 3, p. 59-80.

Rémy P. (2012), « Les accords collectifs sur l'emploi en Allemagne : un "modèle" pour le droit français ? », *Revue de droit du travail*, mars, p. 133-144.

Schmidt B., Hecht H. (2011), « Generation Praktikum 2011. Praktika nach Studienabschluss: zwischen Fairness und Ausbeutung », Hans Böckler Stiftung, Berlin, März.

Schulten T. (2014), « Mindestlohnregime in Europa… und was Deutschland von ihnen lernen kann », Friedrich Ebert Stiftung, Februar.

Schulten T., Bispinck R. (2013), « Allemagne. Stabiliser le système de négociation collective : vers un renforcement du principe d'extension ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 12-23.

Voss D., Weinkopf C. (2012), « Niedriglohnfalle Mini-Jobs », *WSI Mitteilungen*, n° 1, p. 5-12.