

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi et du travail
Mai 2020

159 le **cnam**
ceet

L'INTRODUCTION DU SALAIRE MINIMUM ALLEMAND : UNE RÉFORME INABOUTIE?

Baptiste Françon
Université de Lorraine, BETA, CEET

Confronté à une progression durable des inégalités salariales depuis la fin des années 1990, le gouvernement allemand de *Grande Coalition* entre sociaux-démocrates et conservateurs a voté l'introduction en 2015 d'un salaire minimum légal interprofessionnel. L'objectif de cette réforme est notamment de pallier les défaillances du système de négociations collectives qui déterminait jusqu'ici les salaires sur le marché du travail.

Ce numéro de *Connaissance de l'emploi* revient sur le contexte économique et politique qui a accompagné l'émergence de cette réforme et met en relief les spécificités de ce dispositif par rapport au salaire minimum français. Il présente également une analyse statistique de son efficacité à court terme pour élever les salaires au-dessus du taux horaire légal : malgré une réduction encourageante du nombre d'emplois mal rémunérés, les bénéfices de la réforme restent inégalement répartis selon le type d'emploi et de salarié.

Pour un observateur français non averti, l'introduction en Allemagne en 2015 d'un salaire minimum légal interprofessionnel peut sembler surprenante à différents égards. Tout d'abord, l'absence jusqu'ici d'un tel mécanisme régulateur est remarquable. Elle s'explique par la place prépondérante jouée traditionnellement par les conventions collectives dans la détermination des salaires allemands, qui rendait superflue la garantie d'un salaire minimum par l'État. C'est ensuite le relatif consensus politique ayant conduit à son adoption qui peut étonner, alors qu'à l'inverse les débats autour du salaire minimum sont souvent vifs en France. En

Allemagne, tous les partis de gouvernement ont proposé sous une forme ou une autre l'introduction d'un salaire minimum lors de la campagne des élections législatives de 2013 et c'est sous un gouvernement de *Grande Coalition* entre sociaux-démocrates et conservateurs qu'a été votée cette réforme.

Ce vote marque de fait un tournant politique majeur, à l'image du bouleversement qu'a connu le marché du travail allemand depuis la fin des années 1990. Le retour au plein emploi s'est accompagné d'un accroissement sans précédent des emplois mal rémunérés, porté par l'érosion des conventions collectives et la dérégulation du marché du

travail. L'introduction d'un salaire minimum légal peut être interprétée comme une tentative de contrer cette tendance, face à la menace du déclassement pour des couches toujours plus larges de la société. En s'appuyant sur une analyse des modalités d'application et des premiers effets de la réforme, ce numéro de *Connaissance de l'emploi* propose d'interroger sa capacité à remplir pleinement cet objectif, c'est-à-dire à garantir un salaire décent pour l'ensemble des salariés. Il revient tout d'abord sur le contexte économique et politique dans lequel s'est inscrite la réforme, qui permet d'expliquer le changement radical d'attitude des syndicats vis-à-vis du salaire minimum. Il présente ensuite ses modalités concrètes d'application, mettant en lumière que certains salariés ont de fait été exclus du bénéfice du salaire minimum : des groupes de travailleurs, parmi les plus précaires, ne sont pas couverts par le dispositif tandis que certains secteurs ont pu différer son application. Une analyse statistique sur l'évolution des emplois mal rémunérés complète cet état des lieux : si la réforme a eu des effets puissants à court terme, la capacité de l'État et des syndicats à faire respecter la loi n'est pas la même pour tous les salariés, maintenant de fait certaines inégalités selon le type d'emplois ou le groupe social d'appartenance.

● Le creusement des inégalités salariales en amont de la réforme

L'explosion des bas salaires en amont de la réforme est tout d'abord due à l'érosion du système de négociations collectives qui protégeait auparavant les salariés contre les bas salaires. Les possibilités croissantes de recours à des accords dérogatoires et le recul généralisé des entreprises signataires des conventions collectives sur les salaires se sont traduites par une baisse massive du nombre d'actifs couverts par des accords collectifs de branche : en 2015, ils ne protègent plus qu'un salarié sur deux à l'Ouest et à peine plus d'un salarié sur trois à l'Est. En l'absence de dispositions légales garantissant par ailleurs un salaire minimum, la part des emplois à bas salaires¹ a ainsi progressé de plus d'un tiers en une vingtaine d'années (16,8 % des salariés en 1995 pour atteindre 22,7 % des salariés en 2014²). Si ce taux reste significativement plus élevé à l'Est (proche de 36 %, contre environ 20 % à l'Ouest), c'est principalement la progression à l'Ouest qui a soutenu cette tendance.

Les réformes de l'*Agenda 2010* menées par le gouvernement Schröder au début des années 2000 ont joué un rôle clé dans le développement rapide d'un secteur à bas salaires. Les lois de modernisation du marché du travail inscrites dans ce cadre, dites lois *Hartz*, ont réformé en profondeur le système d'indemnisation du chômage. Ces réformes ont fortement accru la pression sur les chômeurs pour une reprise d'emploi rapide et potentiellement mal rémunérée : réduction des durées d'indemnisation, accroissement des sanctions en cas de refus, nouveau dispositif d'assistance favorisant le cumul entre prestations sociales et bas salaires.

¹ Les emplois à bas salaires sont définis comme des emplois dont le salaire horaire est inférieur aux deux tiers du salaire horaire médian allemand. Ces données sont issues de Kalina et Weinkopf (2017) et sont calculées à partir du SOEP (ensemble des salariés hors apprentis et contrats aidés).

² Ce taux est de 8,4 % en France en 2014, selon Eurostat.

Parallèlement, les réformes ont aussi facilité le recours par les employeurs à diverses formes d'emploi précaire, notamment les *Mini-Jobs*, des contrats à temps très partiel dont la rémunération mensuelle ne doit pas excéder 450 €. Alors que près de 15 % des salariés occupaient un *Mini-Job* à titre principal, la part des bas salaires était de 77,5 % pour ce type d'emplois en 2015. Certaines catégories de salariés sont particulièrement touchées par ce phénomène (les jeunes de moins de 25 ans, les femmes, les étrangers), ce qui se reflète par une incidence disproportionnée des bas salaires pour ces groupes.

● De l'opposition syndicale à l'adhésion au salaire minimum

L'adhésion des syndicats au projet d'instauration d'un salaire minimum n'est pas allée de soi. En effet l'autonomie tarifaire, c'est-à-dire la prérogative des partenaires sociaux à négocier les salaires au niveau des branches, est restée jusque dans les années 1990 un pilier des relations industrielles allemandes. Les syndicats craignaient jusqu'alors qu'un salaire minimum légal sape leur légitimité et leur influence, dans un contexte marqué par le recul du taux de syndicalisation et des liens distendus avec le parti social-démocrate (Bosch, 2018). Les positions syndicales ont cependant évolué rapidement dans les années 2000, face à la montée et la persistance des bas salaires.

Dès 2002, le syndicat *Verdi*, issu de la fusion des principaux syndicats des services, milite activement pour l'établissement de salaires minima de branches automatiquement étendus aux salariés qui ne dépendent pas d'une convention collective. Les syndicats de l'industrie se montrent dans un premier temps réservés face à cette proposition, mais la mise en œuvre des lois Hartz et leurs conséquences les conduisent à réviser leur position. Prenant acte de leur incapacité à lutter contre les bas salaires via les conventions collectives classiques, ils obtiennent en 2007 l'établissement de minima sectoriels négociés couvrant les salariés non protégés par des conventions collectives.

Cependant, les négociations n'aboutissent pas dans toutes les branches, notamment dans celles parmi les plus touchées par les bas salaires (restauration, vente, abattoirs...). La mise en place d'un salaire minimum interprofessionnel légal apparaît alors nécessaire pour protéger les salariés qui ne sont couverts ni par une convention collective ni par un minimum sectoriel : elle devient une revendication centrale pour la Confédération allemande des syndicats (*DGB*). Cette confédération prend une part active dans les négociations de 2013 autour d'une *Grande Coalition* entre sociaux-démocrates et conservateurs et peut ainsi influencer les débats sur les modalités d'application d'un salaire minimum (Chagny et Le Bayon, 2014). Elle obtient dans le même temps que soit renforcé le poids syndical dans la négociation de minima sectoriels.

● Une couverture large mais inégalitaire

Le salaire minimum interprofessionnel allemand a été introduit par la loi du 11 août 2014 portant sur le « renforcement de l'autonomie collective ». Il est entré en application au 1^{er}

janvier 2015, pour un salaire horaire de 8,50 €. Cependant, ce revenu plancher de référence ne s'est pas appliqué de la même façon à l'ensemble des secteurs ni à l'ensemble des salariés. En comparaison européenne, il faut tout d'abord noter que le montant du salaire minimum allemand est relativement faible. À son introduction en 2015, son niveau correspondait à 48 % du salaire horaire médian allemand (contre un SMIC horaire à 62 % du salaire médian dans le cas français). Les revalorisations ne sont pas automatiques et sont négociées tous les deux ans par une commission paritaire qui prend comme point de référence la dynamique des salaires négociés dans le cadre des conventions collectives. Après deux revalorisations successives, il s'établit ainsi à 9,19 € au 1^{er} janvier 2019, contre 10,03 € pour le SMIC horaire français.

Par ailleurs, certains secteurs ont négocié et obtenu un statut dérogatoire qui leur a permis d'étaler sa mise en œuvre de janvier 2015 à janvier 2018 : l'industrie de la viande, la coiffure, l'agriculture, la blanchisserie, ainsi que l'industrie textile et l'intérim en Allemagne de l'Est. Certains groupes de salariés ont également été exclus du champ du dispositif, pour minimiser de possibles effets pervers sur l'emploi. C'est le cas de certaines catégories de jeunes, comme les moins de 18 ans sans formation, les stagiaires et les apprentis. Surtout, si l'intérim, les *Mini-Jobs* et le travail saisonnier sont bien couverts par le salaire minimum, ce n'est plus le cas si l'emploi est exercé par un chômeur de longue durée. En effet, les chômeurs de plus d'un an sont eux aussi exclus du dispositif pour les six mois suivant la reprise d'un emploi, alors même que la part des bas salaires est très forte pour ces travailleurs.

Au-delà des exceptions légales, les inégalités dans l'application de la loi font craindre un maintien, voire un renforcement des inégalités face au risque de faible rémunération, liés à la difficulté de contrôler l'application d'un salaire minimum horaire dans un pays où il n'existe pas de durée légale du travail. Les modalités de calcul par l'employeur du salaire horaire sont ainsi mal définies par la loi. Du point de vue de la rémunération, sont pris en compte les éléments qui sont versés « normalement », ce qui exclut par exemple les primes si elles ne sont pas mensualisées. Du point de vue des heures, c'est la durée effective de travail qui doit être prise en compte, incluant les temps de préparation, de rotation, les pauses et les heures supplémentaires. Mais la déclaration des horaires de travail par les employeurs s'avère problématique, quand ils n'en sont pas simplement exemptés comme c'est le cas pour les services à la personne.

Les manquements à la loi sont donc difficilement constatables par les autorités, d'autant que le nombre d'inspecteurs en charge des contrôles est faible en comparaison internationale, même si leurs effectifs ont augmenté ces dernières années (DIW, 2017). Ceci fait craindre une application inégale de la loi, capable de maintenir ou de renforcer les inégalités préexistantes de salaire. Au-delà de la question des heures supplémentaires non rémunérées, les médias allemands se sont fait l'écho d'une variété de pratiques visant le contournement du salaire minimum : déclaration incorrecte des heures, exclusion des temps de préparation ou de pause du temps de travail, paiement à la tâche et non horaire, coûts du matériel de travail déduit du salaire...

DONNÉES ET MÉTHODOLOGIE DE L'ANALYSE

Notre analyse s'appuie sur les données du Panel Socio-Économique allemand (SOEP), un échantillon représentatif des ménages allemands. Ceux-ci ne sont pas directement interrogés sur leur salaire horaire, puisqu'il est rarement stipulé dans le contrat de travail, mais sur leur salaire mensuel brut dans leur emploi principal ainsi que sur leur temps de travail hebdomadaire : celui-ci est donc recalculé à partir de ces éléments. L'intérêt des données du SOEP est de fournir une information sur le *volume horaire effectif*, obtenue auprès des salariés. Ce n'est pas le cas pour d'autres types de données où ne figure que le *volume horaire contractuel*, alors qu'une des potentielles modalités d'ajustement des employeurs au salaire minimum est de ne pas déclarer certaines heures travaillées, par méconnaissance ou par fraude. Le calcul du salaire horaire à partir des heures effectives permet donc de mieux prendre en compte ces situations. À l'inverse, une des limites de ce type de données déclaratives est une possible surévaluation du nombre d'heures travaillées (ou une possible sous-évaluation des revenus dans le cas de primes). Notre échantillon d'analyse se concentre sur les salariés éligibles de par leur statut et leur secteur d'emploi au salaire minimum légal sur la période d'introduction de la réforme, de 2014 à 2016, avec 13 218 observations par année.

● Malgré une baisse significative, des rémunérations en dessous du seuil légal subsistent

Le tableau 1 présente l'évolution de la part de salaires inférieurs au seuil légal de 8,5 € avant et après l'introduction du salaire minimum, pour l'ensemble des travailleurs concernés par cette mesure. L'enjeu de cette analyse est d'estimer la bonne application de la réforme à court terme par les employeurs, au-delà des exemptions légales mentionnées précédemment. Mesuré selon le concept du salaire effectif (voir encadré 1), on constate tout d'abord que ces faibles rémunérations étaient fréquentes en amont de la réforme, puisque 14,1 % des salariés éligibles au salaire minimum étaient touchés³. Ce taux recule assez fortement en 2015, puis à nouveau en 2016, avec une réduction cumulée de près d'un tiers du nombre d'individus concernés (soit -32,6 %)⁴.

La réforme a par conséquent eu un effet important sur les salaires les plus faibles qui ne peut être attribué à la conjoncture économique. C'est d'autant plus remarquable que dans le même temps les destructions d'emploi ont été marginales, les différentes évaluations *ex-post* du salaire minimum s'accordant sur un effet faible ou nul sur le niveau d'emploi (voir entre autres Ahlfeldt et al., 2018).

Pour autant, c'est toujours près d'un salarié éligible sur dix qui déclare être rémunéré en dessous du salaire horaire légal plus d'un an après son instauration. L'importance de ce taux témoigne des difficultés d'application du salaire minimum, dans un pays où les temps de travail, notamment des plus

³ Ce taux est inférieur à celui des emplois à bas salaires, car le seuil du salaire minimum reste inférieur à celui caractérisant les bas salaires (48 % et deux tiers du salaire médian respectivement).

⁴ Extrapolés à la population allemande, ceci correspond à environ 3,65 millions de salariés en dessous du seuil de 8,5 € avant la réforme et 2,46 millions en 2016, parmi les salariés éligibles. Par comparaison, l'Office Fédéral de Statistique allemand a estimé pour sa part un effet bien plus important de la réforme, avec une chute de 3,97 à 1,06 million de salariés en deux ans. Cependant, ces chiffres ne sont pas directement comparables ; le salaire horaire est calculé selon les heures contractuelles fournies par l'employeur et ne prend pas en compte de possibles contournements ; surtout, ces données ne concernent qu'un échantillon biaisé d'entreprises qui les fournissaient sur la base du volontariat.

précaires, étaient jusqu'ici peu formalisés. La suite du tableau 1 met en avant la difficulté de certaines catégories de salariés à faire valoir leurs droits, confortant même certaines inégalités préexistantes face au risque de faible rémunération. Travailler dans une entreprise plus grande, où la présence syndicale est plus importante, permet ainsi aux salariés de faire valoir leurs droits plus efficacement. À l'inverse, cette difficulté des salariés des petites entreprises à obtenir une rémunération au salaire horaire légal est d'autant plus préoccupante que la part des bas salaires y était déjà beaucoup plus forte. Un constat similaire s'applique pour le contrat de travail : parmi les salariés éligibles au salaire minimum, la baisse relative a été moins forte pour les salariés précaires dont la durée de contrat est déterminée (-23,5 %). Un effet de structure a joué dans le cas des *Mini-Jobs* (-27,5 %), avec d'une part une destruction rapide de certains *Mini-Jobs* parmi les plus mal rémunérés dès 2015 et d'autre part une requalification de certains d'entre eux en temps partiel régulier. On remarque d'ailleurs que pour ces derniers, la baisse relative de l'incidence des très bas salaires a été très inférieure à la moyenne, accroissant les inégalités avec les salariés en temps plein.

Par ailleurs, les groupes démographiques les plus touchés par les très bas salaires en amont de la réforme sont aussi ceux où la baisse relative a été la moindre. Les femmes sont

Tableau 1 : Évolution de la part des salaires inférieurs à 8,5 € selon les caractéristiques de l'emploi et démographiques

	2014	2015	2016	Évolution relative 2014-2016
Total	14,1	11,3	9,5	-32,6 %
Statut d'emploi				
Temps plein	9,8	7,3	6,1	-37,8 %
Temps partiel	15,5	14,8	14,6	-5,8 %
Mini-job	60,1	48,1	43,6	-27,5 %
Type de contrat				
Durée indéterminée	11,7	9,4	7,6	-35,1 %
Durée déterminée (y compris intérim)	25,5	20,4	19,5	-23,5 %
Taille de l'entreprise (nombre d'employés)				
Moins de 5	42,0	34,6	33,7	-19,8 %
5-20	26,0	22,6	21,2	-22,5 %
21-100	16,4	13,1	11,6	-29,3 %
101-200	10,9	8,7	6,5	-40,4 %
Plus de 200	8,0	5,4	4,5	-43,8 %
Genre				
Femmes	18,9	15,8	13,3	-29,7 %
Hommes	9,3	6,8	5,7	-38,7 %
Région				
Allemagne de l'Ouest	12,9	9,8	8,5	-34,2 %
Allemagne de l'Est	22,1	17,7	15,6	-29,4 %
Nationalité				
Allemande	13,6	10,7	9,0	-33,8 %
Étrangère	23,5	18,8	17,8	-24,3 %

Source : SOEP, calculs de l'auteur. Les proportions sont exprimées en pourcentage et concernent la part d'emplois avec un salaire horaire effectif inférieur à 8,5 € dans chaque catégorie. Champ : salariés éligibles au salaire minimum légal (N=13218).

ainsi toujours plus susceptibles d'être rémunérées par un salaire horaire inférieur au seuil légal : l'écart relatif avec les hommes s'est même accru, passant d'une probabilité 2 fois plus forte à 2,3 fois plus forte, un résultat que l'on peut mettre en parallèle avec les difficultés constatées pour les temps partiels. Ce constat vaut aussi pour les étrangers, les jeunes et les seniors, des catégories de salariés particulièrement touchés par les contrats précaires type *Mini-Jobs*. Finalement, la baisse relative de la part des très bas salaires a été proche à l'Est et à l'Ouest (-29,4 % contre -34,2 %), mais la proportion observée en 2016 reste près de deux fois plus forte dans les *Länder* de l'Est avec 15,6 % des salariés couverts par le salaire minimum qui restent pourtant rémunérés en dessous du seuil légal : de ce point de vue, les inégalités face au risque de faible rémunération n'ont pas été réduites par la réforme malgré un recul global important.

L'introduction d'un salaire minimum légal en Allemagne constitue une réforme ambitieuse du marché du travail. Elle a permis à court terme d'élever massivement les salaires pour les emplois les moins bien rémunérés, sans que cela se fasse au détriment de l'emploi. Pourtant, certaines formes d'inégalités entre salariés perdurent à court terme, car la loi n'est pas appliquée avec la même rigueur par tous les employeurs. Il n'est pas encore possible de savoir si les difficultés d'application de la loi sont liées à un temps d'adaptation à ce nouvel environnement réglementaire. La faiblesse des contrôles et des sanctions mis en œuvre jusqu'ici ne va cependant pas dans le sens d'un ajustement rapide : aux côtés de l'action locale des syndicats pour faire connaître et respecter ces nouveaux droits, ils seront à l'avenir la clé pour faire bénéficier les salariés les plus précaires des bénéfices du salaire minimum.

RÉFÉRENCES

- Ahlfeldt G., Roth D. et Seidel T. (2018), "The regional effects of Germany's national minimum wage", *Economics Letters*, 172, 127-130.
- Bosch G. (2018), "The making of the German minimum wage: a case study of institutional change", *Industrial Relations Journal*, 49(1), 19-33.
- Chagny O., Le Bayon S. (2014), « Allemagne : l'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRE*, n° 146, juin, p. 3-18.
- DIW (2017), "Minimum wage not yet for everyone: on the compensation of eligible workers before and after the minimum wage reform from the perspective of employees", *DIW Economic Bulletin*, 7(49), 509-522.
- Françon B. (2020), « Salaire minimum en Allemagne et segmentation de l'emploi », *Working Paper du Beta*, May.
- Kalina T. et Weinkopf C. (2017), "Niedriglohnbeschäftigung 2015–bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung", *IAQ-Report*, 6.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi et du travail (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : ceet.cnam.fr Elles sont également disponibles via la [lettre électronique Flash](#) ainsi que les comptes [Twitter @CeetEtudes](#) et [LinkedIn Cnam-CEET](#).

Centre d'études de l'emploi et du travail

29, promenade Michel Simon – 93166 Noisy-le-Grand CEDEX – Téléphone : 01 45 92 68 00 - site : ceet.cnam.fr

Directrice de publication : Christine Erhel - Rédacteur en chef : Bilel Osmane

Mise en page : Ad Tatum - Dépôt légal : 1805-066 - Mai 2020 - ISSN : 1767-3356