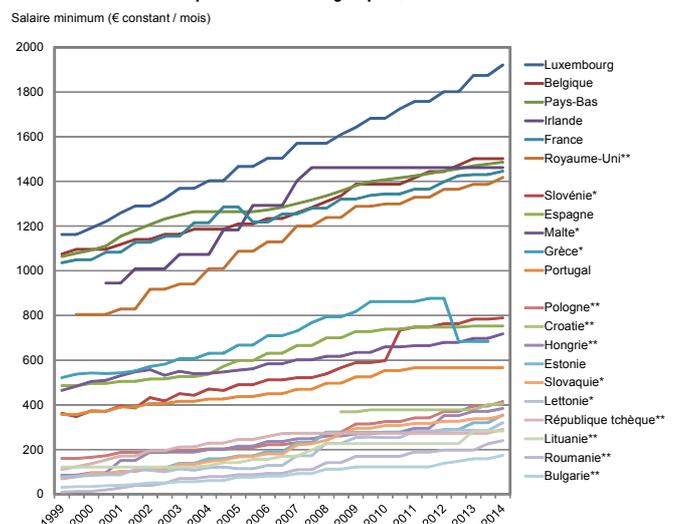


Pistes pour l'instauration d'une norme de salaire minimum européenne

- Au sein de l'Union européenne, les niveaux des salaires minimaux, lorsqu'ils existent, sont très hétérogènes - qu'ils soient exprimés en termes nominaux ou en pourcentage du salaire médian. Par ailleurs, les États membres accordent des rôles différents aux partenaires sociaux et à l'État dans les modalités de fixation du salaire minimum, tandis que les règles de revalorisation qui lui sont liées (calendrier et critères de revalorisation) diffèrent également de manière significative.
- Sept États membres n'ont actuellement pas de salaire minimum national (l'Allemagne, la Finlande, l'Autriche, l'Italie, Chypre, la Suède et le Danemark) mais ont des salaires minimaux par branche négociés par les partenaires sociaux. Ces accords de branche couvrent en général une partie importante des travailleurs et ont des niveaux parfois élevés, jouant ainsi un rôle proche du salaire minimum national. Cela étant, l'Allemagne devrait instaurer un salaire minimum national à l'horizon 2017.
- Fixé à un niveau adéquat, un salaire minimum européen permettrait de soutenir le niveau de vie des travailleurs aux revenus les plus faibles et d'améliorer le fonctionnement de l'économie européenne. En effet, la littérature théorique comme empirique a montré qu'à un niveau adéquat, le salaire minimum permet d'augmenter le niveau de vie des travailleurs les plus pauvres sans nécessairement que cela n'implique d'effets négatifs sur l'emploi. Au niveau de l'Union européenne prise dans son ensemble, la fixation d'un salaire minimum commun permettrait d'atténuer les possibilités de *dumping* social et de concurrence excessive sur les salaires.
- L'instauration d'une norme de salaire minimum européenne pourrait prendre la forme d'un plancher de salaire minimum exprimé en pourcentage du salaire médian de chaque pays. Les États Membres qui le souhaitent pourraient fixer un salaire minimum supérieur à ce plancher. Du fait de limites juridiques liées aux traités, il est impossible d'introduire dans le droit de l'Union européenne une telle norme, mais un engagement politique des États Membres constituerait une première étape. Enfin, les enjeux du salaire minimum, dont en particulier les règles de revalorisation, devraient constituer un thème de l'agenda social européen, en étroite association avec les partenaires sociaux.

Les salaires minimaux bruts sont très hétérogènes au sein de l'Union européenne et se répartissent en trois groupes (€ constant)



* Séries €/ECU : Grèce (2001 S1) ; Slovénie (2002 S1) ; Malte (2005 S2) ; Slovaquie (2009 S1) ; Lettonie (2014 S1).

** Séries en € constant, moyenne des taux de change bilatéraux sur la période 1999-2014.

Source : Eurostat.

1. Il existe des différences importantes de salaires minimaux entre les États membres de l'Union européenne

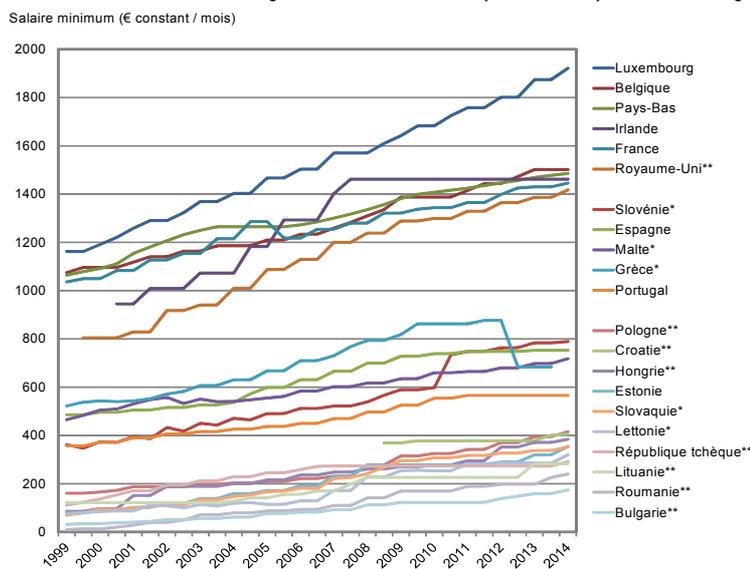
1.1 Il existe une grande disparité des salaires minimaux bruts dans l'Union européenne

Les niveaux des salaires minimaux bruts des 21 États membres de l'Union européenne ayant mis en place un tel dispositif varient considérablement (de 174 € bruts par mois en Bulgarie à 1 921 € au Luxembourg¹). Ces écarts sont largement le reflet de disparités de niveau de vie et de productivité entre États de l'Union européenne et ne doivent donc pas être surinterprétés. Cela étant, il est possible de distinguer trois groupes, que ce soit en zone euro ou plus

largement dans l'Union européenne, avec des écarts qui se maintiennent dans le temps (cf. Graphique 1 et Tableau 1)² :

- Les pays de l'Ouest, (Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, Irlande, France, Royaume-Uni) ont des salaires minimaux élevés (supérieurs à 1 200 € bruts par mois en 2014) ;
- Les pays du Sud (Espagne, Slovénie, Malte, Grèce, Portugal) ont des salaires minimaux intermédiaires (600 à 800 €) ;
- Les pays de l'Est ont des salaires minimaux faibles (inférieurs à 400 €).

Graphique 1 : les salaires minimaux bruts sont très hétérogènes au sein de l'Union européenne et se répartissent en trois groupes (€ constant)



* Séries €/ECU : Grèce (2001 S1) ; Slovénie (2002 S1) ; Malte (2005 S2) ; Slovaquie (2009 S1) ; Lettonie (2014 S1).
 ** Séries en € constant, moyenne des taux de change bilatéraux sur la période 1999-2014.

Source : Eurostat.

Tableau 1 : salaires minimaux et nominaux bruts mensuels en vigueur au premier semestre 2014

Salaire minimum mensuel en vigueur en 2014 (€ courant)							
Luxembourg	1921	Espagne	753	Slovaquie	352	Allemagne	-
Belgique	1502	Malte	718	Hongrie	344	Autriche	-
Pays-Bas	1486	Grèce*	684	République Tchèque	328	Italie	-
Irlande	1462	Portugal	566	Lettonie	320	Chypre	-
France	1445	Croatie	405	Lituanie	290	Finlande	-
Royaume-Uni	1217	Pologne	387	Roumanie	191	Suède	-
Slovénie	789	Estonie	355	Bulgarie	174	Danemark	-

* Pour la Grèce le chiffre date de 2013.

Note de lecture : pour les pays hors zone euro (surlignés en bleu), la conversion en euro est faite en prenant le taux de change courant.

Source : Eurostat.

La disparité des salaires minimaux bruts se retrouve également lorsqu'ils sont rapportés au salaire médian de chaque pays. Compte tenu des différences de niveaux de vie et de productivité dans les États membres, les niveaux relatifs des salaires minimaux dans l'Union européenne s'apprécient mieux lorsqu'ils sont exprimés en pourcentage du salaire médian national. La distinction établie par

les niveaux nominaux subsiste mais apparaît d'ampleur plus faible (cf. Tableau 2) : la majorité des salaires minimaux s'établissent entre 45 et 50 % du salaire médian. L'Espagne et certains pays de l'Est ont un niveau relativement bas, autour de 40 %. À l'inverse, le salaire minimum apparaît relativement élevé en France et au Portugal (respectivement 60 % et 56 % du salaire médian en 2010).

(1) Ces salaires minimaux bruts incluent les cotisations sociales salariales.

(2) Pour s'affranchir des effets de change (particulièrement présents dans le cas du Royaume-Uni, où le salaire minimum a augmenté en livres sterling, mais diminué en euros du fait des variations importantes du change après 2008), nous appliquons un taux de change bilatéral semblable à chaque période (moyenne des taux bilatéraux avec l'euro entre 1999 et 2014). Ceci explique la différence entre les chiffres présentés dans le tableau 1 et dans le graphique 1.

Tableau 2 : salaires minimaux bruts exprimés en pourcentage du salaire médian brut en 2010^a

	Salaire médian mensuel 2010 (€) Enquête SES	Salaire minimum mensuel 2010 (€) Enquête SES	Salaire minimum en % du salaire médian
France*	2 240	1 344	60 %
Portugal*	989	554	56 %
Slovénie	1 206	666	55 %
Grèce**	1 588	863	54 %
Belgique	2 727	1 388	51 %
Lituanie	465	232	50 %
Pays-Bas	2 861	1 412	49 %
Lettonie	522	254	49 %
Irlande	3 085	1 462	47 %
Malte	1 397	660	47 %
Slovaquie	653	308	47 %
Croatie	823	388	47 %
Bulgarie	265	123	46 %
Hongrie	569	264	46 %
Royaume-Uni	2 462	1 123	46 %
Pologne*	709	319	45 %
Espagne	1 687	739	44 %
Luxembourg*	4 166	1 704	41 %
Roumanie	340	139	41 %
Estonie	700	278	40 %
République Tchèque	777	307	40 %
Allemagne	2 726	0	0 %
Autriche	2 315	0	0 %
Danemark	3 970	0	0 %
Italie	2 033	0	0 %
Finlande	2 706	0	0 %
Chypre	1 609	0	0 %

a. Nous présentons ici des données datant de 2010, date de la dernière enquête SES d'Eurostat permettant de disposer de statistiques sur le salaire médian dans les pays européens. Cette enquête fournit des données explicites sur les distributions de salaires en Europe mais ne couvre qu'une partie des travailleurs, ceux travaillant dans des entreprises de plus de 10 salariés. En comparaison avec les données OCDE (qui couvrent un nombre de pays inférieur), les écarts entre les deux sources ne sont pas significatifs sauf pour la France, le Portugal, la Pologne (écarts en termes de salaire minimum en % du salaire médian compris entre 2 et 3 points de pourcentage) et surtout le Luxembourg (salaire médian à 4 160 € selon l'OCDE contre 3 069 € selon l'enquête SES).

* Données de salaire médian tirées de l'enquête SES sauf pour la France, le Portugal, le Luxembourg et la Pologne (données OCDE).

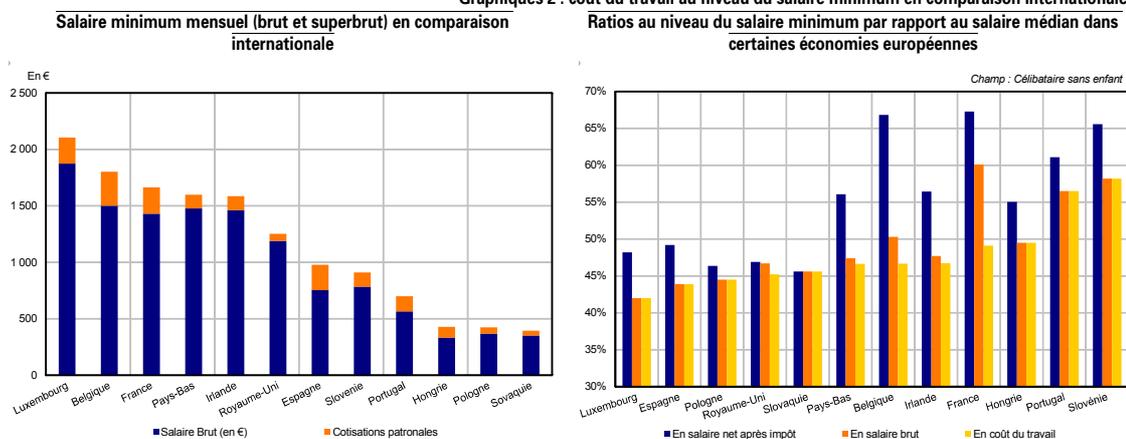
** La Grèce a par la suite baissé son salaire minimum de plus de 20 % mi-2012.

Source : Eurostat, enquête Structure of Earnings Survey (SES) 2010.

Du point de vue des entreprises, même si de nombreux paramètres entrent en jeu, les décisions en termes de création d'emploi ou de choix d'implantation pour un investissement reposent notamment sur le coût du travail (salaire brut augmenté des cotisations patronales). L'hétérogénéité n'est pas significativement modifiée par les taux de cotisations patronales (cf. Graphiques 2). Toutefois, rapporté au coût du travail au

niveau du salaire médian, le coût du travail au niveau du salaire minimum des pays ayant des dispositifs spécifiques sur les bas salaires (France et dans une moindre mesure Belgique) se rapproche de celui des autres économies. Ces deux pays n'en demeurent pas moins dans la moyenne haute de la hiérarchie en matière de coût relatif du travail au niveau du salaire minimum.

Graphiques 2 : coût du travail au niveau du salaire minimum en comparaison internationale



Sources : Eurostat, salaire minimum mensuel en 2013, OCDE, cotisations patronales, données 2011.

Sources : OCDE et Eurostat (données 2011).

Ces chiffres ne tiennent pas compte pour la France du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi en vigueur à partir de 2013 qui réduit le coût du travail ainsi que du Pacte de responsabilité et de solidarité en discussion au Parlement lors de la rédaction de ce Trésor-éco, qui réduira les cotisations sociales à partir de 2015.

Par ailleurs, au sein de l'Union européenne, sept pays n'ont pas de salaire minimum national (l'Allemagne, la Finlande, l'Autriche, l'Italie, Chypre, la Suède et le Danemark) mais ont des salaires minimaux par branche qui sont négociés par les partenaires sociaux. Ces accords de branche couvrent en général une partie importante des travailleurs et ont des niveaux qui sont parfois élevés, jouant ainsi un rôle proche du salaire minimum national. Le taux de couverture³ serait presque de 100 % en Autriche et en Italie, de 90 % en Finlande et en Suède et entre 81 % et 90 % au Danemark⁴. Les salaires négociés par ces accords de branche exprimés en pourcen-

tage du salaire moyen sont relativement élevés (entre 45 % et 60 % du salaire moyen selon les pays et branches)⁵.

Jusqu'à récemment, l'Allemagne n'avait pas non plus de salaire minimum national mais la nouvelle coalition mise en place suite aux élections législatives de septembre 2013 a décidé l'instauration progressive d'un salaire minimum national entre 2015 et 2017 (cf. Encadré 1). Auparavant, les salaires minimaux négociés par accords de branche avaient un taux de couverture (d'environ 70 %) et un niveau relativement faibles.

Encadré 1 : L'instauration du salaire minimum en Allemagne

La question du salaire minimum a été au cœur du débat électoral pour les élections législatives du 22 septembre 2013. L'accord de coalition qui en est ressorti prévoit l'introduction d'un salaire minimum brut national de 8,5 €/h, soit environ 55 % du salaire horaire médian, ce qui le situerait parmi les plus élevés au sein de l'OCDE. La mise en place de cette mesure se fera progressivement : un salaire minimum de 8,5 €/h, introduit au 1^{er} janvier 2015, s'appliquera à tous les salariés non couverts par des conventions collectives. Mais une période transitoire est prévue jusqu'au 31 décembre 2016 pour les branches dans lesquelles un salaire minimum généralisé inférieur à 8,50 €/h est en vigueur.

Depuis le milieu des années 1990, la proportion des travailleurs pauvres^a en Allemagne n'a cessé de croître, pour atteindre 20 % en 2010. Cette augmentation serait liée au mode de fixation de salaire de branche, avec un rapide déclin des taux de couverture et un affaiblissement des structures de négociations collectives. Actuellement, plusieurs salaires minimaux coexistent, avec d'importants segments de la force de travail non couverts : en 2010, 37 % des employés ne seraient pas couverts par les accords collectifs à l'Ouest et 51 % à l'Est.

L'instauration d'un salaire minimum national devrait donc concerner une part significative des travailleurs. De l'ordre de 12 % des salariés allemands, soit environ 4,5 millions de salariés, percevraient en effet un salaire horaire brut inférieur à 8,5 €/h en 2014 et seraient donc directement concernés par la mise en place de ce salaire minimum. L'impact serait différencié suivant les secteurs, le type de contrat et les régions. L'introduction d'un salaire minimum à 8,5 €/h en 2011 aurait ainsi concerné plus de 25 % des salariés à l'Est contre 12 % à l'Ouest selon l'institut allemand IWH^b. Par ailleurs, les salariés à temps partiel auraient été plus concernés que les salariés employés à plein temps (18,6 % contre 9,4 %). Enfin, les différences de rémunération suivant les secteurs sont importantes : les salariés du secteur agricole et de l'hôtellerie/restauration seraient plus concernés par l'introduction d'un salaire minimum que ceux de l'industrie (où les salaires minimaux de branche sont généralement supérieurs à 8,5 €/h).

a. On définit les travailleurs pauvres comme ceux gagnant moins de 60 % du revenu médian.

b. Knabe, A. et Schöb, R. (2008), "Minimum Wage Incidence: The Case for Germany", CESifo *Working Paper*, Nr. 2432, München.

1.2 Les règles de revalorisation du salaire minimum diffèrent également d'un État membre à l'autre

Outre son niveau, le mode de revalorisation du salaire minimum, central au regard du pouvoir d'achat et de l'emploi des travailleurs rémunérés au salaire minimum, varie d'un pays à l'autre, que ce soit en termes de fréquence de révision, de rôle donné aux partenaires sociaux et à l'État, ou de paramètres pris en compte. Alors que la revalorisation des salaires minimaux est généralement annuelle, certains États membres revalorisent plus fréquemment (Grèce, Pays-Bas, Espagne) ou moins fréquemment (Irlande, Lettonie). De

même, si dans la plupart des États membres, le salaire minimum est revalorisé par le gouvernement après consultation ou recommandation des partenaires sociaux, le poids des différentes parties prenantes varie d'un État membre à l'autre. Par exemple, la décision de revalorisation revient aux seuls partenaires sociaux en Belgique alors qu'aux Pays-Bas c'est le gouvernement seul qui prend la décision. Enfin, les paramètres de revalorisation sont divers, allant de l'évolution passée des prix à la consommation à la prise en compte de la situation économique globale jusqu'aux prévisions d'inflation et de productivité (cf. Tableau 3).

(3) Pourcentage de la population active couverte par des salaires négociés à travers des accords de branche.

(4) Ces taux de couverture peuvent ne pas tenir compte de la proportion parfois importante de travailleurs non déclarés et vraisemblablement rémunérés à des niveaux de salaire inférieurs.

(5) Voir Funk et Lesch (2005), "Minimum Wages Regulation in Selected European Country".

Tableau 3 : modes de revalorisation des salaires minimaux dans les pays membres de l'Union européenne

	Fréquence des ajustements	Corps décisionnaire	Critère de revalorisation
Belgique	Annuelle	Accords paritaires	Indexation (indice de prix « <i>health index</i> »)
République Tchèque	Annuelle	Régulation statutaire : gouvernement après consultation des partenaires sociaux	IPC
Estonie	Annuelle	Accords paritaires : décret du gouvernement, basé sur une décision des partenaires sociaux	Prévision de l'IPC, de la productivité et de l'activité
France	Annuelle	Régulation statutaire : décret du gouvernement, après consultation avec les partenaires sociaux	Évolution des indices de prix et du salaire horaire
Grèce	2 fois par an	Accords paritaires : gouvernement, basé sur un accord collectif national	IPC
Hongrie	Régulièrement	Régulation statutaire : gouvernement après accord obtenu en conseil tripartite	
Irlande	Tous les 16 mois	Régulation statutaire : gouvernement sur la base d'un pacte social passé avec les partenaires sociaux	
Lettonie	Irrégulier (tous les 1 ou 2 ans)	Régulation statutaire : gouvernement après consultation des partenaires sociaux	
Lituanie	Régulièrement	Régulation statutaire : gouvernement après recommandation en conseil tripartite	
Pays-Bas	2 fois par an	Régulation statutaire : gouvernement	Évolution des salaires décidés lors des accords collectifs
Pologne	1 à 2 fois par an	Accords tripartites	Prévision de l'IPC et d'autres indices économiques
Slovaquie	Annuelle	Accords tripartites	Relation avec le salaire moyen et la situation économique d'ensemble
Slovénie	Annuelle	Régulation statutaire : gouvernement, basé sur une décision des partenaires sociaux	Prévision d'inflation
Espagne	1 à 2 fois par an	Régulation statutaire : gouvernement après consultation des partenaires sociaux	Prévisions pour l'inflation, la productivité et la situation économique
Grande-Bretagne	Annuelle	Régulation statutaire : gouvernement basé sur une recommandation de la Commission sur les bas salaires	Ensemble de la situation économique

Source : Funk et Lisch (2005) "Minimum Wages Regulation in Selected European Country". IPC : indice des prix à la consommation.

2. Fixé à un niveau approprié, un salaire minimum européen permettrait d'améliorer le fonctionnement de l'économie européenne

2.1 Les effets à attendre de la mise en place d'un salaire minimum au niveau des États membres

L'introduction d'un salaire minimum permettrait d'accroître le niveau de vie des travailleurs les plus vulnérables. Dès lors qu'elle aurait un faible effet sur l'emploi, l'instauration d'un salaire minimum fixé à un niveau *adéquat* serait bénéfique sur le niveau de vie des ménages modestes qui bénéficieraient de ce fait d'une hausse de salaire. La propension à consommer de ces travailleurs étant plus importante que la moyenne, l'augmentation de leur revenu se répercuterait presque intégralement dans la demande.

L'effet sur l'emploi de l'instauration (ou de l'augmentation) d'un salaire minimum dépend pour l'essentiel du niveau auquel il se situe. Fixé à un niveau *adéquat*, le salaire minimum n'aurait vraisemblablement pas d'impact négatif sur l'emploi

(*cf. Encadré 2*). Du côté des travailleurs, un salaire minimum peut conduire à intensifier la recherche d'emploi des chômeurs et engendrer une hausse de l'offre de travail, certains inactifs pouvant décider d'entrer sur le marché du travail du fait du salaire proposé plus élevé. Du côté des entreprises, plusieurs canaux peuvent permettre aux entreprises de maintenir leur rentabilité à la suite de l'instauration d'un salaire minimum grâce par exemple à l'augmentation de la qualité de l'appariement sur le marché du travail (*cf. théorie du salaire d'efficience*).

En revanche, un salaire minimum trop élevé, s'il n'est pas compensé par des mécanismes correctifs (comme par exemple les allègements de cotisations patronales mis en œuvre par la France et le Belgique), emporterait des effets négatifs sur l'emploi, particulièrement parmi les populations les plus vulnérables (par exemple travailleurs peu qualifiés), mais également sur l'activité et la compétitivité.

Encadré 2 : Les effets à attendre d'un salaire minimum sur l'emploi

La littérature économique récente, tant théorique qu'empirique, met en lumière que la relation entre salaire minimum et emploi n'est pas monotone. En effet, un salaire minimum modéré n'aurait pas d'effets négatifs significatifs sur l'emploi alors qu'un salaire minimum élevé le pénaliserait.

Les modèles théoriques

Dans les modèles économiques classiques, le salaire minimum peut être source de chômage. Sur un marché du travail parfaitement concurrentiel, un salaire minimum inférieur au salaire d'équilibre n'a pas d'effet sur l'emploi. En revanche, un salaire minimum supérieur au salaire d'équilibre peut conduire à l'exclusion du marché du travail de certains travailleurs (en particulier les travailleurs peu qualifiés). En effet, lors de l'introduction d'un salaire minimum supérieur au salaire d'équilibre, la productivité des moins qualifiés ne couvre plus leur coût horaire, ce qui limite leurs chances d'insertion professionnelle.

Toutefois, selon la théorie économique plus récente, l'introduction d'un salaire minimum, si celui-ci s'établit à un niveau modéré, peut avoir sous certaines conditions un effet bénéfique sur l'emploi. En situation de monopsonne (une unique entreprise propose du travail), une entreprise peut délibérément baisser le salaire versé en réduisant sa demande de travail. Un salaire minimum supérieur au salaire d'équilibre, se rapprochant des conditions de marché concurrentiel, peut alors augmenter l'emploi. Ce phénomène est particulièrement prégnant sur les segments du marché du travail où la population active est la moins qualifiée et où les travailleurs ont un faible pouvoir de négociation. D'autres types de modèles théoriques, dit d'« appariement »^a, suggèrent également qu'un salaire minimum suffisant peut inciter les chômeurs à accroître leur effort de recherche d'emploi et améliorer la qualité d'appariement avec les entreprises. Les entreprises peuvent de leur côté se permettre d'abaisser le profit qu'elles réalisent, les salaires versés à l'équilibre pouvant être inférieurs à la productivité comme dans le cas des monopsones. Le meilleur appariement sur le marché du travail peut se traduire également par une hausse de la productivité, bénéfique pour les entreprises.

Dans une perspective macroéconomique, une hausse de la demande intérieure permise par l'augmentation ou l'instauration d'un salaire minimum, si l'effet sur l'emploi n'est pas négatif, peut avoir un effet d'entraînement sur l'activité. Dans la mesure où les salariés concernés par l'introduction d'un salaire minimum ont une propension à consommer potentiellement plus importante que la moyenne, une augmentation de leur salaire se répercuterait presque intégralement sur la demande, permettant ainsi de soutenir l'activité et donc l'emploi.

Les études empiriques

Les études empiriques mettent en avant que l'élasticité de l'emploi au niveau du salaire minimum est faiblement négative, voire non significative dans certains pays où le salaire minimum est modéré. Aux États-Unis par exemple, où le salaire minimum représente moins de 40 % du salaire médian, l'élasticité de l'emploi au salaire minimum apparaît parfois nulle, parfois faiblement négative selon les études (voir la revue de littérature de Neumark et Washer (2007) sur l'impact sur l'emploi du salaire minimum dans ce pays). L'étude de Card et Krueger (1994)^b concluait même à un impact positif du salaire minimum sur l'emploi dans le secteur de la restauration rapide, dont les entreprises peuvent être considérées en situation de monopsonne sur le marché du travail. En Grande-Bretagne, la plupart des études (Metcalf 2007^c ; Stewart 2004^d) s'accordent sur l'absence d'effets négatifs sur l'emploi lors de la mise en place d'un salaire minimum à 46 % du salaire médian en 1999.

Les études empiriques sur le cas de la France, où le salaire minimum par rapport au salaire médian est élevé, montrent en revanche une forte sensibilité de l'emploi à son coût au niveau du salaire minimum. Ainsi, Abowd et al. (1999) montrent que les individus dont le salaire est passé sous le salaire minimum suite à un accroissement de ce dernier ont une probabilité plus élevée de perdre leur emploi que ceux dont le salaire n'a pas été rattrapé par le Smic. Une augmentation de 1 % du salaire minimum réduirait la probabilité de rester en emploi de 1,3 % pour les hommes et de 1 % pour les femmes rémunérés au salaire minimum. Dans une étude ultérieure, Kramarz et Philippon (2001) trouvent une élasticité de 1,5, un peu supérieure aux précédentes estimations. Les travaux récents de Cahuc, Carcillo et Le Barbanchon (2013) mettent en évidence que l'emploi au niveau du salaire minimum est très sensible à son coût en France dans les petites entreprises. Dans le cadre de simulations réalisées pour le rapport du Haut Conseil du Financement de la protection sociale (HCFPS) : « Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale » de mars 2014, le Haut Conseil a retenu comme scénario central un profil d'élasticité à long terme de l'emploi à son coût de -0,9 au niveau salaire minimum.

- Sur ces deux points, monopsonne et appariement, voir entre autre Manning, A. (2003), "Monopsony in Motion : Imperfect Competition in Labor Markets", Princeton, NJ : Princeton University Press et Cahuc, P., Carcillo, S. et Zylberberg, A. (2014), *Labor Economics*.
- Card, D. et Krueger, A. B. (1994), "Minimum Wages and Employment: A Case of Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *The American Economic Review*, 84(4), pp 772-793.
- Metcalf, D. (2007), "Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment ?", *CEP discussion Paper* No 781.
- Stewart, M. (2004), "The impact of the introduction of the UK minimum wage on the employment probabilities of low wage workers", *Journal of the European Economic Association*.

2.2 Un salaire minimum porté à un niveau suffisant et assorti d'un mécanisme de revalorisation adapté aurait des effets bénéfiques au niveau européen

En premier lieu, l'instauration d'un salaire minimum européen adéquat atténuerait les possibilités de « dumping social » au sein de l'Union européenne et assurerait que la concurrence sur les salaires entre États membres ne se transforme pas en course vers le bas. En effet, dans un espace fortement intégré commercialement comme l'Union européenne et *a fortiori* la zone euro, la concurrence salariale peut se transformer en un jeu non-coopératif où l'équilibre, caractérisé par une modération salariale généralisée, ne constitue pas un optimum social. L'instauration d'une borne inférieure commune à l'ensemble des États membres assurerait notamment qu'aucun d'entre eux ne puisse jouer les passagers clandestins en adoptant seul ce type de stratégie.

Par ailleurs, l'introduction d'un salaire minimum pourrait également renforcer la demande intérieure de certains pays en surplus et soutenir le rééquilibrage de la zone euro. En effet, au sein d'une union monétaire, l'absence d'ajustement par le change implique que la résorption des déséquilibres courants ne peut se faire que *via* des ajustements de prix et de salaires dans les pays en déficit comme en surplus. Ainsi, dans les pays en surplus qui ne disposent pas actuellement d'une règle de salaire minimum, l'instauration d'une telle norme pourrait renforcer la demande intérieure, contribuant ainsi à la résorption des déséquilibres courants, même si le salaire minimum ne peut être le seul instrument d'un rééquilibrage (les désalignements entre salaire et productivité peuvent s'expliquer par d'autres facteurs que le salaire minimum et les déséquilibres courants peuvent refléter d'autres éléments

que la compétitivité-coût : dynamique d'endettement et d'investissement, bulles immobilières par exemple).

Pour les pays qui se sont engagés dans une stratégie de dévaluation interne (pays actuellement ou anciennement en déficit courant), un salaire minimum n'empêche pas un ajustement en terme réel. En effet, l'introduction de cette rigidité nominale ne serait pas incompatible avec la stratégie de dévaluation interne. D'une part, la flexibilité nominale est pleinement préservée pour

l'ensemble de la distribution des salaires au-dessus du salaire minimum. D'autre part, les flexibilités réelles demeurent, même au niveau du salaire minimum, au travers de l'évolution du niveau des prix. Enfin, pour certains économistes⁶, la rigidité nominale créée par le salaire minimum pourrait aider à réduire les risques de déflation, rendus plus aigus par le niveau actuellement très faible de l'inflation et le niveau très élevé du chômage dans certains États membres⁷.

3. La définition d'une norme européenne fixant un plancher de salaire minimum renforcerait la dimension sociale de l'Europe

3.1 L'instauration d'une norme européenne de salaire minimum pourrait prendre la forme d'un plancher de salaire minimum exprimé en pourcentage du salaire médian de chaque pays

Compte tenu des différences de niveaux de vie au sein de l'Union européenne ou de la seule zone euro, il n'est pas envisageable de définir un salaire minimum exprimé en valeur absolue. Cependant, un plancher de salaire minimum, exprimé en pourcentage du salaire horaire médian, peut être défini⁸. Les États membres resteraient libres d'adopter un niveau de salaire minimum supérieur à ce plancher européen. Dans sa version la plus simple et dans un premier temps, le plancher pourrait ainsi être établi de 45 à 50 % du salaire médian⁹, un niveau légèrement supérieur au ratio le plus faible au sein de l'Union européenne et en zone euro (40 % en Estonie et République tchèque). Dans une version plus ambitieuse, une cible de moyen terme pourrait être fixée par exemple au niveau correspondant au futur salaire minimum en Allemagne, soit environ 55 % du salaire horaire médian.

À partir d'une étude (Eurofound (2014)¹⁰), il est possible d'estimer l'impact d'un niveau de salaire minimum de 55 % du salaire médian national, en termes du nombre de personnes touchées et de revalorisation induite de leurs rémunérations. L'impact en termes de travailleurs bénéficiaires varie de manière importante entre les pays, selon la différence entre le salaire minimum actuel et la cible européenne considérée (55 % ici). Ainsi, la proportion de travailleurs concernés par la hausse du salaire minimum au niveau du plancher européen serait importante dans des États membres comme les pays baltes, l'Irlande et le Royaume-Uni. Par exemple, presque 20 % des travailleurs seraient concernés en Lettonie et 13 % en Irlande, contre 2 % des travailleurs pour la France, le

Portugal¹¹ ou les pays scandinaves. L'impact serait le plus important pour les femmes et les jeunes, ainsi que sur le secteur des services et sur les petites entreprises.

3.2 Dans un premier temps, un engagement politique, éventuellement limité aux États membres de la zone euro, permettrait de donner corps à la dimension sociale de l'UEM

En l'état du droit et des traités, les possibilités d'intervention législative de l'Union européenne en matière de rémunérations sont exclues. En effet, l'article 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, dispose que l'UE « soutient et complète l'action des États membres » dans les domaines sociaux, comme la santé et l'information des travailleurs, y compris en adoptant, par voie de directive, des prescriptions minimales. Cependant, le paragraphe 5 de cet article établit que ses dispositions ne s'appliquent « ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de *lock-out* ». Cette disposition interdit donc à l'UE d'adopter des règles législatives d'harmonisation minimale en matière de rémunération, et donc de salaire minimum.

En l'absence de révision des traités, un engagement politique des Chefs d'États et de Gouvernement au Conseil européen pourrait être envisagé pour engager la généralisation d'une norme de salaire minimum. Cette initiative politique permettrait de donner un signal positif sur l'ambition sociale de la construction européenne. Au regard de l'hétérogénéité des situations nationales et de la sensibilité politique du sujet pour certains États, cette avancée pourrait d'abord être le fait des 18 États membres de la zone euro, dont quatre n'ont pas prévu de mettre en place de salaire minimum à l'heure actuelle (Autriche, Chypre, Finlande et Italie). Les États membres de l'UE qui ne participent pas à la monnaie unique pourraient

(6) Voir De Long, B. et Summers, L. (1986), "Is Increased Price Flexibility Stabilizing?" *American Economic Review*; Bhattarai, S., Eggertsson, G. et Schoenle, R. (à paraître), "Is Increased Price Flexibility Stabilizing (Redux)?" *American Economic Review* et Decressin, J. et Laxton, D. (2009), "Gauging Risks for Deflation", *IMF Staff Position Paper*.

(7) Certains économistes ont proposé des mécanismes de contribution encore plus directs du salaire minimum au rééquilibrage, par un pilotage différencié de l'évolution du salaire minimum selon que le pays est en déficit ou en surplus courant. C'est notamment la proposition avancée par l'OFCE, ECLM et ICF dans l'*Independent Annual Growth Survey 2014* : le salaire minimum augmenterait toujours positivement, mais plus fortement dans les pays en surplus courant (le rééquilibrage passe ainsi par les différentiels d'inflation et non la baisse des prix et des salaires). Ce mécanisme supposerait cependant que les pays les plus compétitifs consentent de manière plus explicite à une dégradation de leur compétitivité relative vis-à-vis des autres pays de la zone euro, mais également vis-à-vis du reste du monde.

(8) Le niveau du plancher adéquat pour ce salaire minimum européen devra tenir compte des spécificités des marchés du travail des États membres. En effet, la structure de qualification de la population active est déterminante quant aux effets sur l'emploi du salaire minimum (*cf.* Encadré 2).

(9) La fixation d'une telle norme nécessitera de s'accorder sur une méthode commune d'estimation des salaires médians dans chaque État membre.

(10) Fernández-Macías, E. et Vacas-Soriano, C. (2013), "A coordinated EU minimum wage policy", Eurofound. Les auteurs fondent leur étude sur deux enquêtes Eurostat et présentent leurs résultats en termes de salaires minimaux et médians mensuels.

(11) Pour ces deux pays qui disposent actuellement d'un salaire minimum supérieur à 55 % du salaire médian, il existe certaines dérogations au salaire minimum (apprentis par exemple).

dès l'origine se joindre à cette initiative sur une base volontaire.

À terme, si une base juridique nouvelle était introduite dans les traités, le plancher européen pourrait prendre la forme d'une directive, adoptée par le Conseil et le Parlement européen. Une telle directive imposerait par exemple aux États d'établir une norme contraignante de salaire minimum, exprimée en pourcentage du salaire horaire médian, tout en les laissant libres de déterminer l'instrument juridique approprié (loi ou accord collectif interprofessionnel). La directive pourrait accorder des marges de manœuvre aux États membres pour ce qui concerne certains segments de la population active, comme c'est par exemple le cas pour l'apprentissage dans de nombreux États membres.

3.3 Il apparaît enfin essentiel que les revalorisations des salaires minimaux nationaux s'intègrent dans un dialogue social commun intégrant les partenaires sociaux européens

Au-delà de la fixation d'un plancher, cette initiative pourrait se prolonger par une discussion régulière sur l'évolution des salaires minimaux nationaux, au niveau politique et en lien avec les partenaires sociaux européens. En pratique, si le salaire minimum peut être initialement fixé en fonction du salaire médian de chaque pays, déterminer son évolution selon la même règle soulève des difficultés. En effet, il peut exister des écarts significatifs d'évolution de la productivité entre les travailleurs rémunérés au salaire médian et ceux rémunérés au salaire minimum. Une discussion régulière au niveau politique sur les évolutions des salaires minimaux pourrait donc être mise en place, afin d'assurer une prise en compte équilibrée de l'ensemble des enjeux, dont le soutien à l'emploi, la compétitivité, le rééquilibrage symétrique des comptes courants en zone euro et la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Si l'initiative évoquée *supra* ne concernait que la

zone euro, cette discussion pourrait se faire régulièrement au sein d'un **Eurogroupe social**, associant les ministres du Conseil de l'Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) en format zone euro, conjointement avec les ministres des finances de l'Eurogroupe.

Les salaires minimaux constituent un élément important des équilibres nationaux en termes de régulation du marché du travail, ce qu'exprime la diversité des modes de détermination et de revalorisation. En vue d'assurer la légitimité et l'appropriation par les partenaires sociaux d'une norme européenne fixant un plancher de salaire minimum, le salaire minimum devrait devenir un thème important des discussions entre partenaires sociaux au niveau européen. En premier lieu, les partenaires sociaux pourraient être invités à conduire un débat sur le salaire minimum afin de contribuer aux discussions de l'Eurogroupe social évoqué *supra*.

Les instances européennes de dialogue social prévues par les traités devraient être mobilisées au sujet du salaire minimum. Ainsi, l'article 152, qui dispose que « l'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux », institue le **sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi**. Il réunit, deux fois par an avant les Conseils européens des Chefs d'État et de gouvernement du printemps et de l'automne, les représentants des employeurs et des travailleurs européens ainsi que les institutions de l'Union. Le **Comité du dialogue social**, qui se réunit 3 à 4 fois par an, est la principale instance chargée du dialogue social bipartite et interprofessionnel au niveau européen. Afin d'œuvrer à une meilleure prise en compte de la dimension européenne par l'ensemble des acteurs, les enjeux liés au salaire minimum devraient constituer un élément important du dialogue social au niveau européen et, en particulier, au sein de ces deux instances.

Maxence BRISCHOUX, Christophe GOUARDO, Anne JAUBERTIE, Pierre LISSOT, Thomas LELLOUCH, Arthur SODE

Éditeur :

Ministère des Finances
et des Comptes publics
et Ministère de l'Économie
du Redressement productif
et du Numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Sandrine Duchêne

Rédacteur en chef :

Jean-Philippe Vincent
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

Juin 2014

n°132. Une assurance chômage pour la zone euro
Thomas Lellouch, Arthur Sode

n°131. Le décrochage du PIB par habitant en France depuis 40 ans : pourquoi ?
Camille Thubin

n°130. Quel risque de déflation en zone euro ?
Florence Bouvard, Sabrina El Kasmi, Raul Sampognaro, Amine Tazi

Mai 2014

n°129. La syndicalisation en France : paradoxes, enjeux et perspectives
Marine Cheuvreux et Corinne Darmaillacq

n°128. Demain, quelle mondialisation ?
Arthur Sode

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère des Finances et des Comptes publics et du ministère de l'Économie du Redressement productif et du Numérique.