

Quel premier bilan tirer du salaire minimum allemand ?

Par Odile Chagny (IRES) et Sabine Le Bayon

Un an et demi après l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel légal, la Commission chargée tous les deux ans de son ajustement a décidé le 28 juin dernier de l'augmenter de 4 %. Au 1^{er} janvier 2017, il passera ainsi de 8,50 à 8,84 euros de l'heure. Ce billet propose un premier point d'étape sur la mise en œuvre de ce salaire minimum en Allemagne. Il met en évidence que le salaire minimum produit bien les effets qui en étaient attendus, contribuant à réduire les disparités salariales entre anciens et nouveaux Länder, ainsi qu'entre les plus qualifiés et les moins qualifiés. En établissant une reconnaissance de la valeur salariale des boulots « d'appoint » (ie les mini-jobs), le salaire minimum a rendu ces formes marginales d'emploi beaucoup moins attractives pour les employeurs, une rupture majeure au sein de l'Etat social. Mais le salaire minimum a eu aussi des effets moins heureux. En lien vraisemblablement avec un aplatissement des grilles salariales au niveau du salaire minimum, certaines catégories de salariés dans les anciens Länder auraient en effet pâti de la modération salariale qui leur a été imposée juste avant l'introduction du salaire minimum. Les entreprises auraient ainsi limité l'effet du salaire minimum sur leurs coûts salariaux totaux.

A la différence de la France, il n'existe pas de règles de revalorisation automatique annuelle du salaire minimum en Allemagne. C'est seulement tous les deux ans après décision d'une commission que le salaire minimum est revalorisé. La décision prise le 28 juin 2016 sera effective au 1^{er} janvier 2017. Ensuite, il faudra attendre 2019 pour une éventuelle

nouvelle revalorisation décidée en juin 2018.

A première vue, la revalorisation est assez conséquente (+4 % au 1^{er} janvier 2017, soit 2 % en rythme annuel) si on la compare aux évolutions récentes du salaire minimum en France, où le SMIC a augmenté de +1 % par an sur les quatre dernières années. Cela s'explique par le fait que, conformément à la loi qui a instauré le salaire minimum, il est prévu que la revalorisation en Allemagne s'oriente en fonction des augmentations conclues dans le cadre des conventions collectives[\[1\]](#), garantissant ainsi des gains de pouvoir d'achat équivalents avec l'ensemble des salariés couverts par une convention collective. La progression des salaires négociés étant relativement dynamique depuis 2012 (+2,7 % en rythme annuel pour l'indice de salaire horaire de base négocié entre 2011 et 2015, contre +1,6 % pour le salaire mensuel de base en France sur la même période), cela se répercute automatiquement sur le salaire minimum[\[2\]](#).

Pour autant, le niveau du salaire minimum demeure faible, et il le restera vraisemblablement. Son niveau est bien inférieur à celui en vigueur actuellement en France (9,67 euros depuis janvier 2016). Il représentait 34 % du salaire horaire moyen en 2015 (47% en France) sur la base des comptes nationaux et 48 % du salaire médian des salariés à temps complet de 2014 (61 % en France), ce qui place l'Allemagne dans la fourchette plutôt basse parmi les grandes économies européennes[\[3\]](#).

Il reste que, même fixé à un niveau relativement bas, beaucoup était attendu de la capacité du salaire minimum à corriger la très forte segmentation salariale en Allemagne[\[4\]](#), ce qui incite à porter une attention particulière aux catégories de salariés qui en ont bénéficié.

Entre 4 et 5,8 millions de salariés potentiellement concernés par l'introduction du salaire minimum en 2015

Assez paradoxalement, il est difficile d'avoir une idée claire

du nombre effectif de salariés qui percevaient moins de 8,50 euros au moment de la mise en œuvre du salaire minimum. Les estimations les plus récentes varient ainsi entre 4 millions selon [Destatis](#) et une fourchette allant de 4,8 à 5,4 millions selon l'institut [WSI](#) (soit entre 10 et 16 % des effectifs salariés totaux[5]). Cela tient au fait que la loi instaurant le salaire minimum a laissé subsister un certain nombre d'incertitudes quant à son application concrète. La loi stipule ainsi que le salaire minimum de 8,5 euros par heure s'applique en tenant compte de la durée effective du travail (sachant qu'il n'existe pas de durée légale du travail en Allemagne), et ne donne pas de définition précise des éléments de rémunération à prendre en compte (primes de fin d'année, 13^{ème} mois, primes diverses). Concernant ce point, la Cour fédérale du travail a statué le 25 mai 2016, suite à la plainte d'une salariée, qu'une prime versée précédemment une fois par an peut être incluse dans le calcul du salaire minimum quand elle est dorénavant versée de façon fractionnée chaque mois et que cela a été validé par un accord d'établissement. Cela conduit mécaniquement à diminuer le nombre de bénéficiaires potentiels.

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

restauration et du commerce de détail étaient parmi les plus touchés puisqu'ils comptaient respectivement environ 50 % et 30 % de leurs salariés sous la barre des 8,50 euros, selon WSI en 2014.

1,9 million de personnes ont touché le salaire minimum en avril 2015 selon Destatis

Le salaire minimum a bien en partie rempli sa mission en assurant un salaire « décent » aux populations les plus fragiles. Si l'on s'en tient à l'estimation de [Destatis](#), alors que 4 millions de personnes percevaient en avril 2014 un salaire inférieur à 8,50 euros, ils n'étaient « plus que » 1 million un an plus tard. De plus, parmi les 1,9 million de salariés qui percevaient 8,5 euros en avril 2015, parmi lesquels probablement la très grande majorité gagnait moins avant l'entrée en vigueur du salaire minimum, 91 % travaillaient dans des entreprises non couvertes par une convention collective et 56 % occupaient des mini-jobs.

Une hausse sensible des salaires dans les nouveaux Länder et pour les mini-jobs

Il est évidemment trop tôt pour que l'on dispose d'enquêtes micro-économiques permettant d'avoir des informations précises sur l'évolution des salaires des personnes concernées par l'introduction du salaire minimum, et la principale source mobilisée est l'enquête trimestrielle sur les salaires [\[6\]](#) qui fournit des données pour les différents statuts d'emplois (emplois classiques – ie soumis à cotisations sociales – et mini-jobs) et niveaux de qualifications.

Sur la base de cette enquête, force est de constater que l'entrée en vigueur du salaire minimum a incontestablement conduit à relever les salaires mensuels de certaines catégories de salariés en 2015 : pour les emplois classiques [\[7\]](#) dans les nouveaux Länder et pour les mini-jobs dans les anciens Länder (tableau 1).

L'accélération des salaires horaires dans les nouveaux Länder en 2015 a été particulièrement nette pour les non qualifiés (+8,6 %) et les semi-qualifiés (+5,8 %) par rapport à la moyenne des qualifications (4 %), contribuant à la réduction des inégalités de salaires dans ces Länder. En revanche, rien n'est visible quel que soit le niveau de qualification dans les anciens Länder.

Tableau 1. Évolution du salaire mensuel brut total (y compris primes)

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

* Cette augmentation s'explique par la revalorisation du plafond mensuel de rémunération des mini-jobs de 400 à 450 euros.

Source : Destatis (enquête trimestriel sur les salaires), calculs des auteurs.

Une remise en cause de la logique des mini-jobs

Dans la mesure où 60 % environ des salariés occupant des mini-jobs percevaient moins de 8,5 euros de l'heure en 2014, on aurait pu s'attendre à une accélération plus marquée de la rémunération moyenne de cette catégorie de salariés. Si cela n'a pas été le cas, c'est fort probablement parce que l'entrée en vigueur du salaire minimum a *de facto* rendu ces emplois beaucoup moins attractifs pour les employeurs et induit une baisse des effectifs et probablement des heures travaillées.

En effet, si les mini-jobs se caractérisent par l'absence de cotisations à la charge des salariés et la moindre acquisition de droits sociaux, ils sont néanmoins soumis à des prélèvements à la charge des employeurs (cotisations sociales, taux forfaitaire d'imposition sur le revenu principalement) plus élevés que dans le cas d'un emploi classique. Il en résulte que l'attrait pour un employeur résultait, avant l'introduction du salaire minimum, principalement dans la flexibilité offerte par ce type d'emploi, ainsi que par la possibilité de pratiquer des salaires horaires faibles[\[8\]](#), car

sans limitation de durée du travail (la seule contrainte étant le plafond de 450 euros mensuels).

Or en intégrant les mini-jobs dans le champ d'application du salaire minimum, la loi les a rendus beaucoup moins intéressants financièrement pour les employeurs car leur coût horaire est dorénavant supérieur à celui d'un emploi classique, y compris en midi-job[\[9\]](#) (voir tableau 2), avec un nombre d'heures implicitement plafonné (à 12 heures hebdomadaires compte tenu du plafond mensuel de 450 euros)[\[10\]](#).

On pouvait dès lors s'attendre à une réduction du nombre de ces emplois, *via* des destructions simples ou des requalifications en emplois classiques[\[11\]](#). De fait, on a effectivement assisté à une forte diminution du nombre de mini-jobs depuis le début de l'année 2015, tout particulièrement pour les mini-jobs occupés à titre d'activité principale et à une accélération des créations d'emplois classiques à temps partiel (graphique). La conversion en emplois classiques paraît évidente dans les branches de l'hôtellerie, de la restauration ou du commerce de détail, fortes pourvoyeuses de mini-jobs, où les créations d'emplois classiques ont été particulièrement importantes. Mais ces conversions de mini-jobs en emplois classiques, bien que relativement élevées, n'ont pas été massives, ce qui est vraisemblablement dû tant à une baisse des heures effectives travaillées pour rester sous le plafond des mini-jobs (et qui a atténué pour le salarié l'impact de l'augmentation de son salaire horaire), qu'à une documentation incorrecte du temps de travail par l'employeur avec une sous-estimation des heures travaillées[\[12\]](#). Les conditions d'application de la loi pour ces emplois sont d'autant moins assurées qu'il faut rappeler que le salarié peut, lui aussi, avoir intérêt financièrement au non respect du salaire minimum, en acceptant une sous-estimation du nombre d'heures de travail comptabilisées pour que le salaire mensuel reste inférieur au plafond de 450

euros. Il perçoit ainsi un salaire net égal au salaire brut, ce qui n'est plus le cas s'il dépasse 450 euros et occupe un midi-job, puisque le taux de cotisation salarié est alors progressif et qu'il est soumis à l'imposition classique (qui dépend de ses caractéristiques familiales).

Tableau 2. Charges pour un emploi classique assujéti à cotisations sociales et un mini-job avant et après l'introduction du salaire minimum

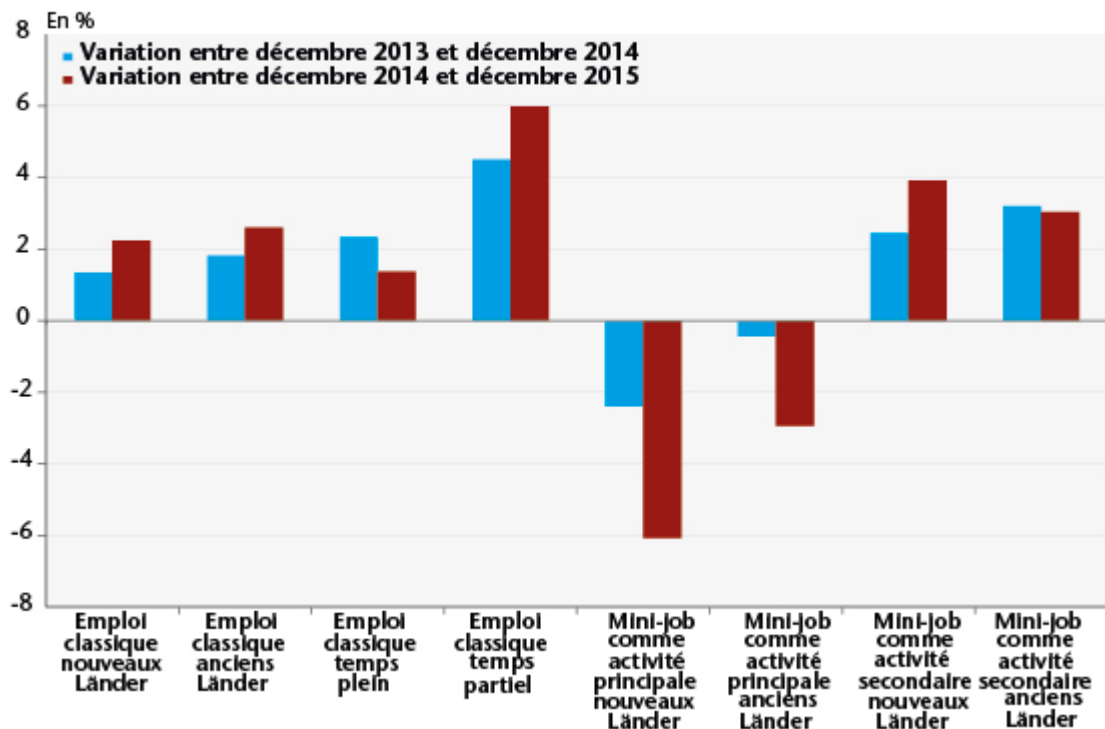
	Avant l'introduction du salaire minimum, un faible salaire brut en mini-job permet de limiter le coût du travail pour l'employeur	Après l'introduction du salaire minimum, l'employeur arbitre entre :	
		maintenir en mini-job (coût employeur plus élevé)	convertir en emploi classique ¹ (même coût employeur que précédemment)
Salaire brut (€/heure)	7,8	8,5	8,5
Cotisations sociales employeur (en €/h)	2,3	2,6 ²	1,6
Coût du travail pour l'employeur (en €/h)	10,2	11,1	10,1
Cotisations sociales salarié (en €/h)	0	0	0,9
Salaire net (€/heure)	7,8	8,5	7,6

1. Cas d'un midi-job avec un salaire mensuel de 451 euros, i.e. immédiatement supérieur au plafond des mini-jobs, pour un temps de travail d'un peu plus de 12 heures. Le taux de cotisations à la charge du salarié est alors de 10,7 %, pour le cas d'un salarié avec enfant. Dans le cas contraire, le taux de cotisation dépendance serait majoré de 0,25 %. Le taux de cotisations à la charge de l'employeur est celui d'un emploi classique, soit 19,325 % (7,3 % maladie + 9,35 % retraite + 1,5 % chômage + 1,175 % dépendance).

2. Le taux de cotisations à la charge de l'employeur est de 30 % (13 % maladie + 15 % retraite + 2 % impôt forfaitaire sur le revenu).

Source : législation allemande.

Graphique : Évolution de l'emploi par catégories, avant et après l'entrée en vigueur du salaire minimum



Source : Agence pour l'emploi.

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

L'ampleur des effectifs qui touchaient encore un salaire inférieur à 8,5 euros après l'entrée en vigueur du salaire minimum soulève plusieurs interrogations. Certes, cela peut s'expliquer par les délais de mise en œuvre, ainsi que par le fait que différentes exemptions sont prévues (chômeurs de longue durée pendant les 6 premiers mois d'emploi, salariés travaillant dans des secteurs prévoyant une période transitoire d'adaptation – livreurs de journaux, intérim, industrie de la viande, coiffure, agriculture, textile, blanchisserie).

Mais on peut aussi s'interroger sur la capacité de mise en œuvre effective du salaire minimum dans les « zones grises » du système de négociation collective [\[13\]](#). Parmi ces 1 million, près de 80% travaillaient en effet dans des entreprises non couvertes par des conventions collectives et 47% occupaient des mini-jobs.

Cela souligne l'importance des contrôles officiels pour le respect de la loi, et ce d'autant plus que les modalités de calcul du salaire horaire tel que définies par la loi et la jurisprudence restent délicates[14]. Le législateur a prévu une obligation de déclaration des horaires mais qui ne concerne pas tous les salariés. Certes, pour tous les mini-jobs et en-deçà d'un certain seuil de salaire[15] dans plusieurs secteurs particulièrement touchés par le travail illégal (bâtiment, restauration, transport de personnes, logistique, nettoyage industriel, industrie de la viande...), l'employeur a désormais l'obligation de consigner le début et la fin de chaque journée de travail et la durée de travail et de conserver ces documents pendant deux ans pour éviter le contournement de la loi via des heures supplémentaires non rémunérées. Mais le nombre de contrôles est faible et a même diminué d'environ 1/3 en 2015 par rapport à 2014, alors même que le nombre de personnes concernées par le salaire minimum a explosé.

Un impact sur le salaire moyen des emplois classiques assez modéré

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

Pour en juger, nous simulons les salaires horaires de 2014 et

2015 des emplois classiques sur la base de la tendance 2010-2013 (i.e. avant que le salaire minimum n'ait été acté lors de l'accord de coalition de l'automne 2013) et nous comparons fin 2015 le salaire observé et celui simulé par type de qualifications et Länder pour voir quels salariés sont globalement perdants ou gagnants (tableau 3).

Si dans les nouveaux Länder, en moyenne, toutes les catégories de salariés ont bénéficié de l'entrée en vigueur du salaire minimum, avec un effet de diffusion du salaire minimum sur les salaires immédiatement supérieurs à 8,50 euros (et une revalorisation de l'ensemble des grilles salariales), il semblerait bien que dans les anciens Länder, les catégories les moins qualifiées aient pâti de cette introduction. En d'autres termes, ceux dont le salaire était un peu au-dessus du salaire minimum avant l'entrée en vigueur de la loi auraient bénéficié d'un salaire horaire plus élevé début 2016 sur la base de la tendance passée !

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

Tableau 3. Écart entre le salaire horaire brut (hors primes) des emplois classiques observé fin 2015 et celui simulé sur la base de la tendance 2010-2013¹

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

1. Le salaire est simulé à partir du 1^{er} trimestre 2014 sur la base de la tendance observée entre le 4^e trimestre 2010 et le 4^e trimestre 2013. L'écart entre le salaire observé au dernier trimestre 2015 et le salaire simulé sur la base de la tendance passée est indiqué dans ce tableau.

2. Le total est la somme pondérée des différentes qualifications, sur la base des effectifs de 2013.

Source : Destatis (enquête trimestriel sur les salaires), calculs des auteurs.

Si l'objectif affiché de la loi introduisant un salaire minimum en Allemagne a bien été atteint, à savoir sortir d'une situation de salaires extrêmement faibles un nombre significatif de salariés, il reste tout de même 1 million de personnes qui n'en bénéficient pas encore, soit un quart des effectifs qui étaient potentiellement concernés. Il semblerait par ailleurs que de nombreuses entreprises ont anticipé la mise en place du salaire minimum l'année précédant son introduction en opérant des arbitrages dans leur politique salariale, afin d'en limiter les effets sur leurs coûts. Il en résulte que tous les salariés ne sont pas sortis gagnants de l'introduction du salaire minimum. Ainsi s'est opérée en Allemagne, tout particulièrement dans les anciens Länder, une forme de redistribution au sein des salariés non qualifiés entre ceux qui ont bénéficié de la loi[\[16\]](#) et ceux gagnant un peu plus que le salaire minimum, qui ont connu deux années de modération salariale.

[\[1\]](#) Pour cette première réévaluation, la commission s'est basée sur [l'évolution des salaires horaires négociés \(hors primes\) entre décembre 2014 et juin 2016](#), qui a été de 4 %, en incluant l'effet rétroactif de la dernière convention collective signée dans la fonction publique.

[\[2\]](#) Ainsi que sur son pouvoir d'achat, les rythmes d'inflation ayant été très proches sur la même période entre la France et l'Allemagne : +1,1 % en rythme annuel sur 2011-2015 en Allemagne, +0,9 % en France pour l'IPCH.

[\[3\]](#) [M. Amlinger, R. Bispinck, T. Schulten, 2016 : "The German Minimum Wage : experiences and perspectives after one year"; WSI-Report No. 28e, 1/2016.](#)

[\[4\]](#) [O. Chagny, F. Lainé 2015 : « Comment se comparent les salaires entre la France et l'Allemagne ? », Note d'analyse n°33, France Stratégie.](#)

[\[5\]](#) En enlevant les exceptions : stagiaires, apprentis et

moins de 18 ans.

[6] Elle est menée auprès d'environ 40 milles entreprises de plus de 10 employés (5 dans certains secteurs comme le commerce de détail ou la restauration pour tenir compte des caractéristiques spécifiques à ces secteurs) dans l'industrie et les services.

[7] Ce constat est vrai que l'on s'intéresse au salaire mensuel total (y compris primes) ou au salaire horaire hors primes, avec respectivement des augmentations de salaires de 3,4 % et 4 % en 2015.

[8] B. Lestrade, 2013 : « Minijobs en Allemagne. Une forme de travail à temps partiel très répandue mais contestée », Revue française des affaires sociales, 2013/4.

[9] Pour ces contrats rémunérés entre 450 et 850 euros, le taux de cotisation pour l'employeur est celui d'un emploi classique, tandis que le taux de cotisations pour le salarié est progressif, allant de 10,9% à 20,425% en fonction du salaire.

[10] Pour mémoire, la durée moyenne en 2008 pour ces emplois était de 12,8 heures par semaine ([D. Voss et C. Weinkopf, 2012, « Niedriglohnfalle Minijob », WSI Mitteilungen 1/2012](#)).

[11] En midi-job si le salarié travaille entre 12 et 23 heures hebdomadaires, en emploi classique au-delà de 23 heures.

[12] Les stratégies les plus répandues de contournement de la loi en termes de temps de travail sont les suivantes : des heures supplémentaires non rémunérées, un paiement à la tâche sans temps de travail fixé et une mauvaise prise en compte du temps de travail (temps de garde...). Pour plus de détails, voir T. Schulten, 2014, « Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen », Arbeitspapiere 49, GIB, novembre 2014.

[13] Pour plus de détails, voir : « [Allemagne. L'introduction](#)

[d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », O. Chagny et S. Le Bayon, Chronique internationale de l'IRES, n°146, juin 2014.](#)

[14] Voir : « Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – eine erste Zwischenbilanz“, T. Schulten et C. Weinkopf, in: Körzell, Stefan / Falk, Claudia (Hrsg.): Kommt der Mindestlohn überall an? Eine Zwischenbilanz. Hamburg: VSA, 2015.

[15] 2000 euros mensuels si le salaire a été versé de façon continue par le même employeur durant les douze derniers mois, 2958 euros dans le cas contraire. Ces seuils ont été définis par décret le 29 juillet 2015 suite aux critiques du patronat qui souhaitait un assouplissement de l'enregistrement.

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

Le contrat unique : une auberge espagnole

Par Jacques Barthélémy et Gilbert Cette

Le débat sur le contrat unique découle le plus souvent du constat d'une dualité du marché du travail, avec d'un côté des salariés qui seraient très protégés, les CDI et tout particulièrement les fonctionnaires, et de l'autre côté les actifs alternant emplois précaires peu protégés et périodes de chômage. Ce contraste traduit des inégalités flagrantes, avec des conséquences sociales et économiques importantes.

En réponse à cette dualité, des propositions sont souvent avancées qui consisteraient à créer un « contrat unique » atténuant les écarts de statut et de droits entre emplois précaires (CDD et intérim) et emplois en CDI. Mais ce concept de « contrat unique » est souvent peu défini. C'est même une auberge espagnole si l'on prend en considération les différences importantes de contenu constatées dans les propos des uns ou des autres !

Les trois objectifs déclarés de la proposition de contrat unique sont : (i) de réduire les inégalités de statuts liées à la coexistence de contrats dits précaires (CDD et intérim) et de CDI ; (ii) de réduire la complexité et les incertitudes coûteuses de la judiciarisation des licenciements ; (iii) d'internaliser en partie le coût social des licenciements. [Dans un article de la Revue de l'OFCE](#), nous montrons qu'un contrat unique ne peut pas répondre véritablement à ces objectifs, mieux servis par d'autres voies, et qu'il présenterait des risques juridiques majeurs.

Pour en savoir plus : [J. Barthélémy et G. Cette, 2015, « Le contrat unique: une auberge espagnole », Revue de l'OFCE n°146.](#)

Salaire minimum en Allemagne : un petit pas pour l'Europe, un grand pas pour l'Allemagne

par Odile Chagny (Ires) et Sabine Le Bayon

Après plusieurs mois de débats parlementaires, le salaire minimum entrera progressivement en vigueur en Allemagne entre 2015 et 2017. Ce débat n'a que peu modifié le projet de loi présenté en avril dernier et issu de l'accord de coalition entre le SPD et la CDU. Le montant du salaire minimum s'élèvera en 2017 à 8,5 euros bruts de l'heure, soit environ 53% du salaire horaire médian. Dans un pays qui garantit constitutionnellement aux partenaires sociaux leur autonomie à déterminer les conditions de travail, la rupture est majeure. Pour autant, l'importance de l'introduction du salaire minimum ne se situera pas tant dans les effets de relance de la croissance en Allemagne et en zone euro que l'on peut en attendre, que dans le tournant opéré du point de vue de la conception de la *valeur* du travail, dans un pays qui a historiquement toléré que celle-ci pouvait différer selon le statut de celui (ou celle) qui l'exerce[\[1\]](#).

La loi sur le salaire minimum en Allemagne est l'aboutissement d'un long processus initié au milieu des années 2000 et qui a conduit à un relatif consensus sur la nécessité de mieux protéger les salariés du dumping salarial en vigueur dans certains secteurs ou certaines entreprises. Contrairement à la France où le SMIG (puis le SMIC) a été institué dès 1951, l'Allemagne n'avait pas de salaire minimum légal interprofessionnel. La mise en place de ce salaire minimum par l'Etat, pourtant contraire au principe d'autonomie des partenaires sociaux, est le signe que les différents acteurs reconnaissent désormais explicitement que le système de négociations collectives ne permet plus de garantir des conditions de travail décentes pour un nombre croissant de salariés, notamment ceux qui ne sont pas couverts par des conventions collectives mais aussi les salariés travaillant dans des secteurs où l'affaiblissement des syndicats est tel que les minima de branche se situent à des niveaux excessivement bas.

L'intervention de l'Etat constitue donc un vrai bouleversement

dans le système de relations professionnelles. Cependant cette dernière se veut seulement ponctuelle. Les partenaires sociaux garderont en effet un rôle prépondérant, et ce pour plusieurs raisons :

- D'ici la fin de l'année 2014, ils peuvent négocier des accords de branche visant à faire converger d'ici fin 2016 les minima vers 8,5 euros, dans les secteurs où ils sont inférieurs à ce seuil[\[2\]](#).
- Une fois la loi en vigueur, ce sont eux qui décideront, dans le cadre d'une commission bipartite, de l'évolution de ce salaire minimum tous les deux ans. La commission se réunira pour la première fois en 2016 et la première revalorisation interviendra éventuellement en 2017.
- De plus, les accords de branche qui fixent les conditions de travail (grilles salariales, congés, horaires maxima...) seront plus facilement étendus à l'ensemble des salariés d'une branche (car la loi sur le salaire minimum vise aussi à renforcer les procédures d'extension des conventions collectives, très rarement utilisées à l'heure actuelle). Le résultat des négociations concernera donc plus de salariés.

L'application du salaire minimum interprofessionnel se fera par étapes. En 2015, seuls les salariés non couverts par une convention collective seront concernés. Pour les autres, soit ce plancher de salaire s'applique déjà, soit il s'appliquera progressivement dans le cadre des négociations de branche. C'est par exemple le cas dans le secteur de la viande et des abattoirs où, en janvier 2014, les partenaires sociaux ont signé un accord prévoyant l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2014 d'un salaire minimum de 7,75 euros, et qui sera revalorisé à 8,6 euros en octobre 2015. Dans la branche de l'intérim également, un accord d'octobre 2013 a porté le niveau du salaire minimum à 8,5 euros en janvier 2014 dans les anciens Länder et prévoit de l'introduire en juin 2016 dans les nouveaux Länder.

Les débats concernant les exceptions ont été houleux mais finalement peu de personnes seront hors du champ d'application du salaire minimum : certains jeunes (apprentis, stagiaires en études), les chômeurs de longue durée durant les six premiers mois suivant la reprise d'un emploi. Concernant les travailleurs saisonniers (environ 300 000 emplois), très présents dans le secteur agricole, le salaire de 8,5 euros s'appliquera bien, mais l'employeur pourra déduire le coût de l'hébergement et de la nourriture. Cela devrait tout de même limiter le dumping salarial dans ce secteur, même si le respect de la loi sera plus difficile à contrôler.

La question n'est pas tant celle des exceptions qui sont mises en avant par divers protagonistes (la confédération syndicale DGB, Die Linke et les Verts les critiquent, le patronat et certains conservateurs les jugent trop limitées) que l'application concrète de la loi.

Car l'impact de la loi sur le salaire minimum dépendra tout d'abord de la définition et du champ retenus pour les éléments de rémunération et le temps de travail, deux points laissés jusqu'ici en suspens. Or, selon que l'on prend en compte ou non les heures supplémentaires et d'autres éléments variables de rémunération, que l'on se base sur la durée du travail contractuelle ou effective, les enjeux et la portée de la loi seront très différents. Pour 2012, selon les définitions retenues, la fourchette d'estimation du nombre de personnes potentiellement concernées par le salaire minimum allait ainsi de 4,7 à 6,6 millions, soit un écart de 40%.

Ensuite, les moyens mis en place au niveau de l'inspection du travail pour contrôler l'application de la loi devront être conséquents puisque à l'heure actuelle, 36% des salariés percevant moins de 8,5 euros brut par heure n'ont pas de durée du travail fixée dans leur contrat de travail, ou bien effectuent des heures supplémentaires non rémunérées. Les contrôles de l'inspection du travail seront donc primordiaux, d'autant plus que 70% des salariés qui perçoivent moins de 8,5

euros de l'heure travaillent dans des établissements sans conseil d'établissement[\[3\]](#), ce qui rend le contrôle de l'application du droit particulièrement ardu. Enfin, le risque est élevé de voir augmenter le recours au travail indépendant payé à la tâche (*i.e.* sans durée du travail prévue) au détriment des contrats salariés classiques, ou aux embauches en mini-jobs, emplois pour lesquels il n'est tout simplement pas obligatoire de fixer une durée du travail et dont les salariés ne paient ni cotisations sociales salariés ni impôt sur le revenu.

Sur un plan plus macro-économique, et contrairement à ce qu'espèrent plusieurs partenaires européens de l'Allemagne, l'effet de l'introduction du salaire minimum sur la demande intérieure devrait être limité, non seulement car il est loin d'être établi que la législation s'applique réellement partout, mais aussi du fait d'un impact limité sur le revenu des ménages. A la suite de l'augmentation de leur taux marginal d'imposition et de la baisse de leurs prestations sociales, le revenu effectif des ménages concernés par le salaire minimum n'augmenterait que d'un quart seulement de la hausse initiale de leur salaire. Concernant les 1,3 million 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), leur nombre ne baisserait que de 60 000[\[4\]](#).

L'impact sur la compétitivité devrait différer largement selon les secteurs. Selon [Brenke et Müller \(2013\)](#), la masse salariale globale progresserait de 3 %. A l'exception de l'industrie agro-alimentaire, dont la compétitivité reposait sur un dumping salarial important et qui devrait ressentir assez nettement la mise en place d'un salaire minimum (sauf en cas de contournement de la loi sous une forme ou une autre), les entreprises industrielles exportatrices, où les salaires sont globalement élevés ([INSEE, 2012](#)), seraient peu affectées par l'introduction d'un salaire minimum. Il n'en reste pas

moins qu'elles en subiraient indirectement les effets, puisqu'elles ont externalisé un certain nombre d'activités durant la dernière décennie dans des entreprises de services où les coûts sont plus faibles. Dans beaucoup d'entreprises, le niveau élevé des marges devrait cependant leur permettre de limiter les augmentations des prix de production. Pour les secteurs intensifs en main-d'œuvre (coiffure, taxi...) non délocalisables, les prix devraient en revanche sensiblement augmenter, ce qui pourrait limiter l'impact positif en termes de pouvoir d'achat sur les salariés bénéficiant du salaire minimum.

Si les effets de l'introduction du salaire minimum devraient rester relativement limités sur le plan macro-économique, en particulier en termes de relance pour la zone euro, il ne faudrait pas passer à côté du signal fort en termes d'économie politique. Car la mise en place d'un salaire minimum de large portée – les exceptions seront finalement très circonscrites – et interprofessionnel – le plancher s'appliquera à toutes les branches – renvoie avant tout à cette idée qu'un salarié doit pouvoir vivre de son travail et que ce n'est pas nécessairement à l'Etat de subventionner les bas salaires sous forme de prestations sociales pour préserver la compétitivité des salariés peu qualifiés notamment. C'est ainsi que M. Sigmar Gabriel, président du SPD et ministre de l'Economie du nouveau gouvernement de coalition, déclarait en février 2014 au Bundestag, que le salaire minimum n'était pas tant important pour ce qui concerne son niveau ou la date de son entrée en vigueur, que parce qu'il renvoie à cette question centrale de l'économie sociale de marché que « tout travail doit avoir sa valeur ».

Ce billet paraît parallèlement à la publication d'un article consacré à ce sujet: [Chagny O. et S. Le Bayon, 2014 : « L'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », Chronique internationale de l'IRES,](#)

[\[1\]](#) Selon le principe qu'un retraité, un étudiant ou une femme au foyer n'ont pas nécessairement besoin de couverture sociale et travaillent essentiellement pour un revenu d'appoint.

[\[2\]](#) Le secteur des livreurs de journaux constitue une exception dans la mesure où c'est l'Etat qui a fixé dans la loi une augmentation progressive des minima vers 8,5€ en 2017.

[\[3\]](#) Les conseils d'établissement assurent la représentation des salariés dans les entreprises d'au moins 5 salariés. Ce sont eux qui déterminent les conditions d'application des conventions collectives.

[\[4\]](#) Ce qui renvoie à différentes caractéristiques du système socialo-fiscal allemand : taux marginaux d'imposition élevés pour le second apporteur de revenu en lien avec le quotient conjugal, taux marginal d'imposition plus élevé qu'en France pour les bas revenus et, pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité Hartz IV taux d'imputation élevé (80 % au-dessus de 100 euros) des revenus du travail sur l'allocation. Pour plus d'informations, voir [Brenke et Müller \(2013\)](#) et [Bruckmeier et Wiemers \(2014\)](#).

Quel(s) SMIC pour l'Allemagne ?

par Odile Chagny et Sabine Le Bayon

La campagne pour les élections législatives du 22 septembre en Allemagne a fait l'objet d'un large débat entre toutes les forces politiques sur la consolidation de l'Etat social. Le programme du SPD met très largement en avant la notion de justice sociale tandis que la CDU a repris dans son programme plusieurs des thèmes phares du SPD dans le domaine social. Le rôle de l'Etat social n'a jamais été aussi présent dans une campagne pour les législatives depuis 2002. Pour autant, il ne s'agit pas d'aller vers davantage d'Etat social mais d'un retour vers plus de qualité dans l'Etat social, en corrigeant certaines des conséquences négatives de l'Agenda 2010[1]. La lutte contre la pauvreté aux âges avancés (au travers de la revalorisation des avantages familiaux des mères âgées, de l'introduction d'un minimum contributif), la re-régulation de certaines formes de travail (intérim) et la nécessité de renforcer les minima salariaux (salaire minimum) se retrouvent aussi bien dans les programmes de la CDU que du SPD. Même le FDP, traditionnellement hostile à toute idée de salaire minimum, a introduit dans son programme électoral la nécessité d'un « salaire convenable même au bas de l'échelle des salaires ». Cependant, derrière cette unité apparente, les modalités de ce salaire minimum divergent largement entre les partis.

Un affaiblissement du système de négociations collectives

Dans un pays où il n'y a pas de salaire minimum interprofessionnel légal, les grilles salariales sont négociées par les partenaires sociaux au sein de chaque branche, au niveau régional ou national. Mais la baisse de la part de salariés couverts par une convention collective (53% en 2012 dans les anciens *Länder*, 36% dans les nouveaux *Länder*, contre respectivement 70% et 56% en 1996), l'affaiblissement des syndicats et le développement des formes d'emploi atypiques, notamment depuis les réformes Hartz, ont entraîné une augmentation de la part des personnes percevant un bas salaire, remettant en cause la fonction protectrice du système de négociations collectives pour toute une frange de la population. En 2010, la part des bas salaires[2] était de 22,2% en Allemagne et de 6,1% en France. La majorité des 8,1 millions de salariés concernés ([Kalina et Weinkopf, 2013](#)) sont à temps complet (45%), un quart occupent des emplois à temps partiel soumis à cotisations sociales et 30% sont employés en

« mini-job ». La fourchette des salariés percevant un bas salaire (inférieur à 9,14 euros [\[31\]](#)) est large : 1,8 million touche moins de 5 euros par heure, 2,6 millions entre 5 et 7 euros et 2,5 millions entre 7 et 8,50 euros.

Le débat sur l'introduction d'un salaire minimum légal remonte aux années 1990. Il est cependant longtemps resté cantonné à quelques secteurs, tout particulièrement le BTP, dans une logique de lutte contre la concurrence salariale exercée par les entreprises des nouveaux pays membres de l'Union européenne, qui détachaient leurs salariés en Allemagne à des conditions de rémunérations très en deçà de celles prévues dans les négociations collectives. Il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour que la première revendication syndicale commune pour un salaire horaire minimum interprofessionnel (de 7,5 euros l'heure) soit formulée par le DGB (la confédération des syndicats), et que les préoccupations relatives au soutien du revenu l'emportent petit à petit sur celles relatives au *dumping* salarial. Ce niveau a été revalorisé à 8,5 euros à compter de mai 2010.

SPD et CDU/CSU/FDP : deux visions différentes du salaire minimum

Si tous les grands partis mettent en avant la volonté d'instaurer un salaire minimum, il n'y a pas pour autant consensus sur ses modalités concrètes.

Le SPD propose l'instauration d'un salaire minimum légal de 8,5 euros de l'heure (brut), qui s'appliquerait à tous les salariés, indépendamment des minima conventionnels de branche. Il s'agit, comme l'a souligné le candidat du SPD, Peer Steinbrück, lors du débat qui l'a opposé à Angela Merkel début septembre, d'en finir avec le « patchwork des salaires minima de branche à branche et de région à région ». Quelques 6,9 millions de personnes verraient leur salaire horaire revalorisé ([Kalina et Weinkopf, 2013](#)) de 30% en moyenne et de plus de 80% pour les 1,8 million de salariés qui perçoivent

moins de 5 euros de l'heure. Environ un cinquième des salariés serait concernés, dont plus de la moitié ayant un emploi « normal » (soumis à cotisations sociales). Il en résulterait un choc de revenu (pour les ménages) et de compétitivité (pour les entreprises) de grande ampleur ainsi qu'une remise en cause fondamentale de l'économie à bas salaires qui caractérise désormais certains secteurs (agriculture, agro-alimentaire, commerce de détail, hôtellerie restauration, sécurité et nettoyage, etc.).

La question du salaire minimum est de fait indissociable de celle du devenir des « mini-job », ces 7 millions d'emplois rémunérés à moins de 450 euros par mois (400 euros avant avril 2013), exonérés de cotisations salariés et d'impôt sur le revenu et qui ne permettent quasiment pas d'obtenir de droits sociaux. Dans le cas de l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,5 euros de l'heure, ils représenteraient près de 40% des effectifs concernés par une revalorisation de leur salaire.

On peut rappeler que l'une des mesures phares du premier gouvernement SPD-Verts conduit par Schröder avait été, en 1999, de restreindre fortement le recours aux « mini-job », accusés (i) de favoriser la précarisation de l'emploi par la substitution à des emplois normaux soumis à cotisations sociales et (ii) de ne pas offrir de couverture sociale. Trois ans plus tard, la Commission Hartz proposait d'en assouplir l'usage en vue de développer le segment des emplois peu qualifiés.

De nombreuses études ont récemment mis en évidence des violations caractérisées du droit du travail (non-respect des règles relatives aux absences maladie, aux congés payés, etc.) et des salaires horaires indécentement bas dans le cadre de ces emplois (Bäcker et Neuffer 2012[4], [Bundesministerium für Familie, 2012](#)). Il ne faut donc pas s'étonner que tous les grands partis (à l'exception du FDP) aient inclus dans leur programme électoral la volonté de réformer les « mini-jobs ».

Mais alors que la CDU vise uniquement les violations du droit du travail, le programme du SPD va plus loin. L'introduction d'un salaire minimum de 8,5 euros (en brut) par heure limiterait en effet l'intérêt pour les entreprises d'avoir recours aux « mini-job ». De plus, un salaire de 8,5 euros par heure équivaldrait de fait à réintroduire une limite temporelle aux « mini-jobs », d'environ 13 heures par semaine compte tenu du plafond de rémunération mensuelle. On ne serait alors pas loin de la limite de 15 heures hebdomadaire qui avait été supprimée par la loi Hartz II en 2003...dans le cadre de l'Agenda 2010[5]. Plus globalement, c'est toute l'économie politique de ces emplois qui serait remise en cause puisque leur logique est d'offrir une rémunération d'appoint exonérée de cotisations sociales salariés dans des secteurs à faibles minima salariaux.

La proposition de la CDU sur le salaire minimum vise à faciliter l'extension des conventions existantes (c'est-à-dire à réformer la procédure par laquelle une convention collective devient obligatoire pour toutes les entreprises de la branche concernée) et à exiger des branches sans convention collective la fixation de minima salariaux. La volonté de se préserver contre la concurrence salariale exercée par les entreprises n'adhérant pas aux conventions collectives et par les entreprises des pays de l'Est détachant en Allemagne leurs salariés[6] a conduit plusieurs branches à recourir au cours des années récentes à ces procédures d'extension. Or, alors que cette extension est quasi automatique en France, c'est loin d'être le cas en Allemagne, même si cette procédure a été simplifiée en 2009. Pour la CDU, c'est donc une logique de moindre peine qui est proposée, c'est-à-dire d'intervention de l'Etat dans les seuls cas de défaillance des partenaires sociaux. Le but est de pallier les situations de « vide conventionnel » et de permettre à un maximum de salariés d'être rémunérés en fonction des minima conventionnels, tout en laissant aux partenaires sociaux le soin d'en fixer le niveau, puisque la CDU estime que des salaires minima

différenciés permettent de tenir compte au mieux de la diversité des situations régionales et sectorielles.

La CDU, qui ne pourra vraisemblablement pas gouverner seule durant la prochaine législature, ne s'avance pour l'instant pas plus sur ce sujet dans l'attente du résultat des élections. Selon le parti avec lequel elle gouvernera, les choix en termes de régulation des bas salaires devraient en effet être très différents.

On peut rappeler ici les nombreuses limites du système actuel de procédure d'extension par l'Etat, dans lequel s'inscrit la proposition de la CDU :

- – Lorsque plusieurs conventions collectives au sein d'une même branche existent, la procédure d'extension devient plus délicate puisqu'il s'agit de déterminer laquelle est la plus représentative, ce qui peut donner lieu à controverses. Cela a été le cas dans le secteur postal où deux conventions collectives concurrentes coexistaient, l'une couvrant les salariés de Deutsche Post, l'ancien monopole dans ce secteur, l'autre concernant les salariés des entreprises concurrentes et où les salaires minima étaient bien inférieurs. Le gouvernement avait décidé d'étendre à l'ensemble du secteur la convention signée au sein de Deutsche Post. Les entreprises concurrentes ont porté plainte et la procédure d'extension a été invalidée par le Tribunal de Berlin[\[7\]](#).
- – Les négociations concernant les salaires minimaux de branche sont reconduites régulièrement (par semestre ou pour une ou plusieurs années). Or, quand les renégociations n'aboutissent pas, il peut s'écouler plusieurs mois pendant lesquels aucun minimum n'est en vigueur et les employeurs en ont parfois profité pour embaucher des salariés 30 % moins chers que les minima précédents. Ce fut par exemple le cas fin 2009 dans la branche du nettoyage industriel ([Bosch et Weinkopf](#)

[2012](#)).

- – Les minima de branche sont très variables et certains d'entre eux ne permettent pas de protéger les salariés contre le risque de pauvreté. Ainsi, selon les données du [WSI- Tarifarchiv \(mars 2013\)](#), 11% des conventions collectives fin 2012 prévoyaient des minima inférieurs à 8,50 euros, le seuil proposé comme salaire minimum légal par le SPD, lui-même inférieur au seuil de bas salaire (9,14 euros).

L'effet des propositions des différents partis sur l'évolution de l'emploi est difficile à estimer à partir des études conduites récemment en Allemagne ([Bosch et Weinkopf 2012](#)), ne serait-ce que parce que ces dernières avaient porté sur l'introduction de minima salariaux dans des branches isolées, avec une proportion de salariés concernés réduite. Cela serait sans commune mesure avec l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel touchant au moins un quart des salariés, et non différencié, ou même avec la généralisation de minima conventionnels. Le but est bien dorénavant que le maximum de salariés touche un salaire « décent », même si le niveau de ce dernier diffère selon les programmes. Il est aussi de faire reculer certaines formes d'emploi atypiques. Notamment, dans plusieurs secteurs, les études qui ont été réalisées montrent que l'introduction d'un salaire minimum a conduit à une modification de la structure de l'emploi avec moins de « mini-jobs » et plus d'emplois « normaux » (soumis à cotisations sociales), du fait des contrôles réguliers effectués pour vérifier le respect des minima salariaux dans les entreprises. Quels que soient les résultats des élections, les mesures adoptées iront en tout cas dans le sens d'une correction des injustices les plus flagrantes en termes de rémunérations salariales, notamment concernant les « mini-jobs ».

[1] L'Agenda 2010 regroupe l'ensemble de réformes menées en Allemagne par la coalition SPD-Verts entre 2003 et 2005, qui portaient principalement sur les réformes du marché du travail (réformes dites Hartz) (pour plus de détails, voir par exemple [Hege 2012](#), [Chagny 2008](#)).

[2] Il s'agit des salariés percevant moins des 2/3 du salaire horaire brut médian.

[3] Pour mémoire, le salaire horaire brut médian était de 13,7 euros en 2011 en Allemagne.

[4] « Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm : Minijobs im deutschen Sozialstaat », WSI Mitteilungen 1/2012.

[5] Sans mentionner le fait qu'il en résulterait la nécessité de repenser complètement le soutien aux bas salaires *via* les exonérations de cotisations sociales salariés.

[6] Lorsque les entreprises d'un Etat membre envoient leurs travailleurs dans un autre Etat, elles sont tenues de respecter des normes minimales (temps de travail, salaires). Le détachement des travailleurs est encadré par la directive européenne de 1996. Ces détachements qui augmentent posent de nombreux problèmes (*dumping* social, concurrence déloyale, conditions de travail dégradées). ([Metis 2013](#)).

[7] Pour plus de détails, voir : ["Vrais et faux enjeux de la controverse sur les salaires minima légaux en RFA", Karl Brenke, Regards sur l'économie allemande, n° 94, 2009.](#)