



Organisation
internationale
du Travail

Guide pour les politiques en matière de salaire minimum

Version abrégée



Guide pour les politiques en matière de salaire minimum

Version abrégée

La version intégrale du guide est disponible
à l'adresse suivante: www.ilo.org/minimumwage



L'EFFICACITÉ DU SALAIRE MINIMUM DÉPEND DE :



des Etats Membres de l'OIT disposent d'un ou de plusieurs salaires minima

Les salaires minima devraient être basés sur une pleine consultation et, le cas échéant, la participation directe des partenaires sociaux sur une base d'égalité

LA FIXATION ET L'AJUSTEMENT DU NIVEAU DEVRAIENT ÊTRE LE FRUIT D'UN DIALOGUE SOCIAL BASÉ SUR DES STATISTIQUES

CRITÈRE



Besoins des travailleurs et de leur famille



Facteurs économiques

STATISTIQUES CLÉS



Coût des besoins de base



Hausse des prix



Productivité du travail



Emploi



Salaire moyen

En bref

Voir page

01

INTRODUCTION

Voir page

04

**QUELLE EST LA
DÉFINITION D'UN
SALAIRE MINIMUM?**

Voir page

05

**QUELLES SONT
LES PRINCIPALES
CONVENTIONS DE L'OIT?**

Voir page

07

**COMBIEN DE TAUX
DE SALAIRE MINIMUM
DISTINCTS?**

Voir page

09

**QUI FIXE LE SALAIRE
MINIMUM?**

Voir page

11

**QUI A DROIT AU SALAIRE
MINIMUM?**

Voir page

14

**COMMENT FIXER ET
AJUSTER LE NIVEAU DU
SALAIRE MINIMUM?**

Voir page

19

**ASSURER LE SUIVI DES
EFFETS DU SALAIRE
MINIMUM**

Voir page

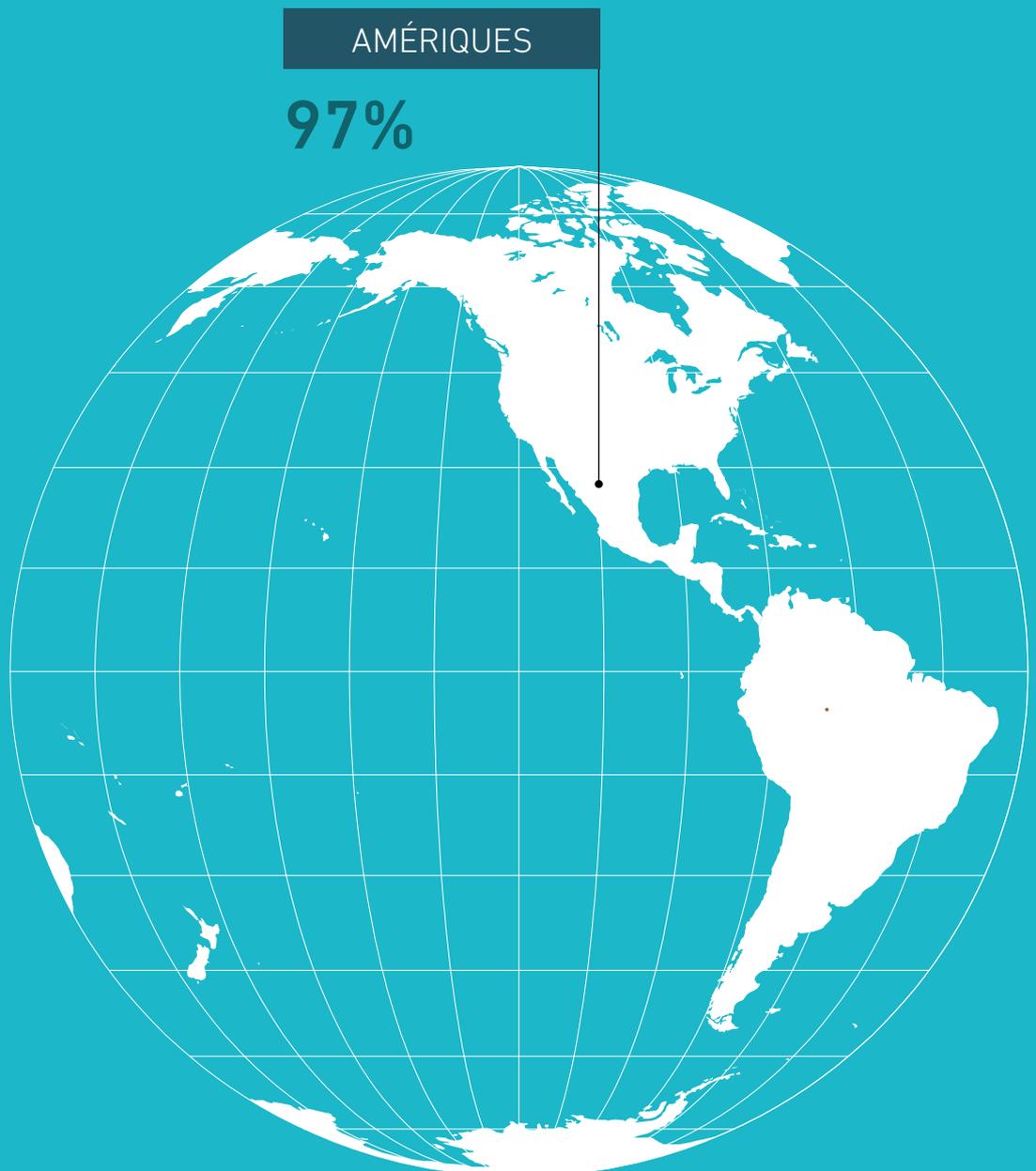
21

**MESURES
D'APPLICATION**

Introduction

Ces dernières années, de nombreux pays ont établi ou renforcé leur système de salaire minimum pour lutter contre les inégalités et la pauvreté au travail. Depuis le début des années 1990, huit membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont adopté un salaire minimum légal¹ et de nombreux pays en développement et émergents, comme l'Afrique du Sud, le Brésil ou la Chine, ont également mis en place un système de salaire minimum ou l'ont renforcé.

Selon la définition de la page 4, il existe un salaire minimum dans plus de 90 pour cent des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Tous les pays européens ont un ou plusieurs salaires minima fixés par la législation ou une convention collective contraignante, couvrant au moins une partie du secteur privé. Les exceptions sont très rares dans les Amériques. On en rencontre quelques-unes en Asie et en Afrique, et davantage au sein des Etats arabes, Ci-dessous, la proportion de pays ayant un salaire minimum, par région.

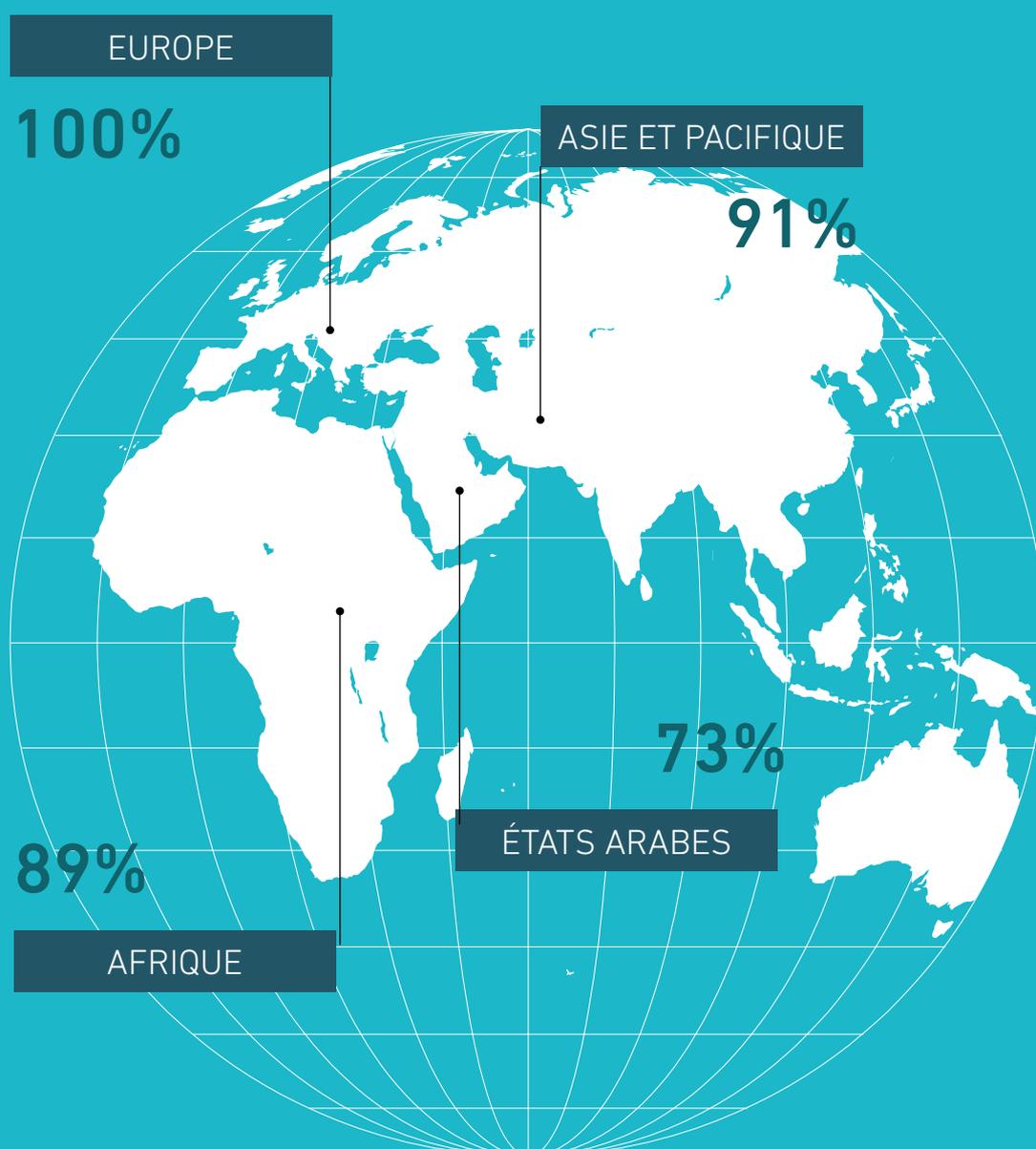


¹ Ces pays sont la République tchèque, la République slovaque, la Pologne, l'Estonie, la Slovénie, l'Irlande, le Royaume-Uni et, plus récemment, l'Allemagne.

En pratique, l'efficacité du salaire minimum dépend de nombreux facteurs, y compris:

- l'étendue de la protection accordée à tous les travailleurs engagés dans une relation d'emploi, notamment les femmes, les jeunes et les travailleurs migrants, indépendamment de l'arrangement contractuel auquel ils sont assujettis, dans tous les secteurs d'activité;
- la fixation et l'ajustement du salaire minimum à un niveau adéquat, tenant compte des besoins des travailleurs et de leur famille, d'une part, et des facteurs économiques, de l'autre;
- le respect de la législation sur le salaire minimum.

Aussi, les systèmes de salaire minimum devraient être conçus de manière à compléter et renforcer la négociation collective ainsi que les autres politiques sociales et de l'emploi.



Source: Estimations du BIT.

Quelle est la définition d'un salaire minimum?

Le salaire minimum est défini comme la rémunération minimale que l'employeur est tenu de payer aux salariés pour le travail effectué au cours d'une période donnée, et qui ne peut être réduite par une convention collective ou un contrat individuel.

Cette définition renvoie à la nature contraignante du salaire minimum, quel qu'en soit le mode de fixation. Le salaire minimum peut être fixé de plusieurs manières: la loi, une décision de l'autorité compétente, une commission ou un conseil des salaires, un tribunal du travail ou les tribunaux. Il peut également être déterminé en donnant force de loi aux dispositions des conventions collectives.

Lors de la détermination du salaire minimum, il importe de préciser les éléments qui entrent dans le calcul de la rémunération minimale, le pourcentage et les modalités d'éventuels paiements en nature, le mode de calcul de la rémunération minimale pour les travailleurs payés à la pièce et la périodicité – horaire ou mensuelle – du salaire minimum.

Dans plusieurs pays, la législation prévoit que la rémunération des travailleurs à la pièce ne peut pas être inférieure au salaire minimum applicable.

Les systèmes de salaire minimum horaire favorisent

l'égalité de traitement entre les employés à plein temps et à temps partiel, en ce qu'ils fournissent des informations supplémentaires aux travailleurs et à l'employeur. Le salaire minimum horaire est particulièrement approprié pour certaines catégories de travailleurs, qui ne bénéficient que d'une protection juridique partielle, par exemple s'ils sont couverts par la législation sur le salaire minimum, mais pas par celle sur la durée du travail. C'est souvent le cas pour les travailleurs domestiques, dont 56,6 pour cent, dans le monde, sont exclus des textes sur la durée du travail². Cela signifie qu'ils n'ont aucune protection en ce qui concerne les heures de travail excessives, ni pour les heures effectuées au-delà de la semaine de travail normale des travailleurs couverts par la législation.

2 BIT. 2013. *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Genève).

Quelles sont les principales conventions de l'OIT?

Le salaire minimum est au cœur du mandat de l'OIT depuis sa création en 1919. Partant du principe qu'«une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale», le préambule de la Constitution de l'OIT (1919) demande une amélioration urgente des conditions de travail, y compris «la garantie d'un salaire de vie assurant des conditions d'existence convenables».

En 1944, la Déclaration de Philadelphie de l'OIT a souligné l'importance d'un «salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection», principe réitéré dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008.

Les conventions et recommandations de l'OIT reflètent l'évolution historique du salaire minimum. A l'origine, les systèmes de salaire minimum couvraient relativement peu de catégories de travailleurs et visaient surtout à protéger les employés considérés comme particulièrement vulnérables. Par la suite, la couverture juridique du salaire minimum a été progressivement élargie.

- En 1928, l'OIT a adopté la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima. Conformément à la pensée dominante de l'époque, l'article 1 de cet instrument encourageait les Etats Membres à «instituer ou à conserver des méthodes

permettant de fixer des taux minima de salaires pour les travailleurs employés dans des industries ou parties d'industries (et en particulier dans les industries à domicile) où il n'existe pas de régime efficace pour la fixation des salaires par voie de contrat collectif ou autrement et où les salaires sont exceptionnellement bas». L'agriculture en était exclue. Avec 105 ratifications (en 2017), la convention n° 26 reste à ce jour l'une des conventions de l'OIT les plus largement ratifiées. Elle est complétée par la recommandation n° 30, qui appelle à la participation des femmes dans les instances de fixation des salaires et à l'adoption de mesures d'application strictes pour protéger les employeurs qui observent la loi de la concurrence déloyale des employeurs qui l'enfreignent.

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, l'OIT a participé au mouvement d'extension de la protection du salaire minimum

à certaines catégories de travailleurs, auparavant exclues.

- En 1951, elle a adopté la convention (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951, qui, en 2017, avait recueilli 54 ratifications. Elle est complétée par la recommandation n° 89.
- En 1946, un régime de salaire minimum pour les gens de mer a été débattu pour la première fois à l'OIT – tradition qui se perpétue à ce jour. La convention du travail maritime, 2006 (MLC, 2006), dispose que les salaires des gens de mer ne doivent pas être inférieurs au montant fixé périodiquement par la Commission paritaire maritime, qui se réunit au BIT.

En 1970, l'OIT a adopté la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, qui élargit la protection de la convention n° 26³. Le taux plancher général, au-dessous duquel les salaires ne peuvent tomber, reflète l'idée que tous les travailleurs devraient bénéficier – de droit – d'une protection contre les «salaires excessivement bas».

3 BIT. 2014. *Systèmes de salaires minima – Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970*, Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève, parag. 406.

Les Etats Membres qui ratifient la convention n° 131 s'engagent à établir un système de salaires minima⁴ qui:

- 1) a un large champ d'application et où les exclusions sont réduites au minimum;**
- 2) établit un mécanisme permettant de fixer et d'ajuster périodiquement le salaire minimum;**
- 3) est basé sur le principe de pleine consultation avec les partenaires sociaux et, dans les cas appropriés, de la participation directe et sur un pied d'égalité des partenaires sociaux à l'établissement et au fonctionnement des systèmes de salaires minima, ainsi que de la participation d'experts indépendants;**
- 4) définit le niveau des salaires minima en tenant compte des besoins des travailleurs et de leur famille, ainsi que des facteurs économiques;**
- 5) comprend des mesures appropriées pour assurer l'application effective des dispositions relatives aux salaires minima.**

4 BIT. 2015. «Conclusions concernant la discussion récurrente sur la protection sociale (protection des travailleurs)», *Compte rendu provisoire*, n° 12-1, Conférence internationale du Travail, 104^e session, Genève.

A la fin de l'année 2017, la convention n° 131 avait été ratifiée par 53 Etats Membres, y compris 12 pays depuis 2000.

Toutefois, la convention n° 131 ne prescrit pas l'instauration d'un salaire minimum national unique. La recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970, qui accompagne la convention, mentionne clairement qu'il est possible d'étendre le champ d'application du régime «soit par la fixation d'un salaire minimum unique d'application générale, soit par la fixation d'une série de salaires minima s'appliquant chacun à des groupes particuliers de travailleurs». En s'abstenant d'imposer un modèle unique à tous les Etats Membres de l'OIT, la convention n° 131 prend acte des situations nationales différentes et des écarts de développement économique et social⁵.

5 BIT. 2014. «Rapport de la Commission de l'application des normes de la Conférence», *Compte rendu provisoire*, n° 13, première partie, Conférence internationale du Travail, 103^e session, Genève.

Combien de taux de salaire minimum distincts?

Sous réserve de la situation particulière et des objectifs politiques de chaque pays, il est recommandé de maintenir le système de salaire minimum «aussi complexe que nécessaire, mais aussi simple que possible», et d'éviter les écarts salariaux entre les divers groupes de travailleurs qui ne reposent pas sur des motifs fondés et objectifs, tels les impératifs de formation, l'expérience de travail ou les qualifications. Les systèmes de salaire minimum devraient également laisser suffisamment de place à la fixation des salaires par la négociation collective.

Les atouts de la simplicité

L existe divers systèmes de salaire minimum dans le monde, et de nombreuses approches sont possibles, selon les besoins et les préférences des pays. Les systèmes de salaire minimum vont du plus simple – un taux unique dans tout le pays – au plus complexe, avec de nombreux taux différents en fonction de divers critères, tels que le secteur d'activité, la profession ou la région géographique.

Simple ou complexe, un régime de salaire minimum n'est pas intrinsèquement bon ou mauvais: tout dépend de son efficacité dans la pratique, et de sa capacité à répondre aux objectifs initialement fixés. Les systèmes simples sont plus faciles à gérer, faire connaître et appliquer, mais permettent moins de prendre en compte les spécificités des secteurs ou régions d'un pays. Les systèmes plus complexes s'adaptent mieux à la situation des différents secteurs ou régions, mais supposent une plus grande capacité institutionnelle.

Quel que soit le système choisi, il importe avant tout de maintenir un niveau de complexité gérable, tenant compte de la capacité institutionnelle du pays, de la qualité des statistiques sur les salaires et du pouvoir de contrôle de l'administration du travail. Parfois, les systèmes trop complexes perdent leur efficacité avec le temps et entravent la négociation collective entre les partenaires sociaux.

Salaires minima différenciés

La législation de certains pays prévoit qu'il est permis de verser un salaire minimum plus faible à certains groupes de travailleurs, comme les jeunes, les migrants ou les personnes souffrant d'un handicap. Les taux différenciés en fonction du secteur ou de la profession peuvent aussi se traduire indirectement par un salaire minimum inférieur pour certains travailleurs, par exemple lorsque les minima sont inférieurs dans les professions ou secteurs où



©Stefan Boness, Panos



©GMB Akash, Panos



©Justin Jin, Panos

prédominent les femmes ou les travailleurs migrants.

Bien que généralement fixés dans le but de faciliter leur entrée sur le marché du travail, les critiques formulées à l'égard de ces salaires minima différenciés concernent essentiellement la discrimination potentielle envers les jeunes, dont la productivité n'est pas systématiquement plus faible. Cela peut expliquer pourquoi bon nombre de pays ont récemment supprimé les dispositions fixant des salaires minima différenciés pour les jeunes travailleurs ou restreint leur portée. Au lieu de cela, plusieurs pays ont mis en place un salaire minimum réduit pour la période d'essai qui suit le recrutement d'un travailleur. Ce mécanisme peut remplacer les salaires minima différenciés pour les jeunes travailleurs, et tient compte de la productivité potentiellement plus faible des nouveaux travailleurs dans un emploi. Dans ce cas, le salaire minimum inférieur s'applique durant une période limitée à tous les travailleurs, indépendamment de leur âge. D'autres pays fixent un salaire minimum pour les apprentis. La justification est alors liée à la fois à leur inexpérience – et donc à une productivité plus faible – et au fait qu'ils reçoivent une formation en contrepartie d'un salaire inférieur.

La législation de quelques pays prévoit des taux inférieurs pour certains travailleurs handicapés, généralement dans le but de promouvoir l'emploi des salariés à productivité réduite. Toutefois, le fait qu'un travailleur soit handicapé ne justifie pas en soi le paiement d'un salaire inférieur si sa productivité n'en est pas diminuée.

En Nouvelle-Zélande, les employeurs peuvent demander un permis d'exemption à un inspecteur du travail si l'employeur et le travailleur conviennent qu'il existe de bonnes raisons justifiant de rémunérer ce dernier à un taux inférieur au salaire minimum. L'inspecteur du travail délivre le permis d'exemption uniquement s'il estime qu'il est raisonnable et approprié de le faire, et que le handicap empêche vraiment le travailleur concerné de gagner le salaire minimum. En France, les travailleurs handicapés peuvent demander la reconnaissance de la lourdeur de leur handicap, ce qui donne à l'employeur le droit à une subvention salariale de l'Etat.

Qui fixe le salaire minimum?

Les salaires minima peuvent être fixés de différentes manières, y compris en donnant force de loi aux dispositions des conventions collectives. Cependant, seuls quelques pays se fondent exclusivement sur la négociation collective pour fixer le salaire minimum.

Ces pays sont ceux où les accords collectifs couvrent une large proportion d'employés (voir encadré 1).

Encadré 1: Le salaire minimum dans les pays nordiques

Au Danemark et en Suède, les conventions collectives sont le seul mécanisme de fixation du salaire minimum. La Finlande, l'Islande et la Norvège ont en outre commencé à appliquer un mécanisme d'extension des conventions collectives, afin d'en étendre le champ d'application à tous les travailleurs des divers secteurs d'activité. Dans tous ces pays, les accords négociés sur le salaire minimum établissent souvent des différences fondées sur l'âge, les qualifications ou l'ancienneté. Les salaires au-dessus du minimum font l'objet d'autres négociations au niveau de l'entreprise. Au Danemark et en Suède, les accords collectifs n'ont d'effet contraignant que pour les parties qui les signent. Ce système couvre environ 89 pour cent des employés en Suède et 84 pour cent au Danemark. En Norvège, compte tenu de l'élargissement de l'UE en 2004, il a fallu compléter ces mécanismes par une extension des taux de salaire minimum négociés collectivement dans les secteurs d'activité qui ont intégré de nombreux travailleurs migrants en provenance des nouveaux Etats membres. Malgré cette extension, le taux de couverture y est seulement d'environ 67 pour cent. En Finlande et en Islande, le taux de couverture des conventions collectives est très large, soit environ 90 pour cent des travailleurs. La Finlande étend le champ d'application de toutes les conventions collectives nationales qui couvrent plus de 50 pour cent d'un secteur d'activité. En Islande, les salaires minima négociés s'appliquent à tous les employés qui effectuent des travaux semblables.

Sources: L. Eldring, K. Alsos. 2012. *European minimum wage: A Nordic outlook* (Fafo, Norvège), adaptation, pp. 71-73 et p. 78. BIT. 2015. *Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?*, Issue Brief No. 1 – Labour Relations and Collective Bargaining.

Dans la plupart des pays, la couverture de la négociation collective est insuffisante pour assurer la protection des normes minimales à une large

majorité des travailleurs; les gouvernements de nombreux pays ont donc adopté un salaire minimum légal, outre ceux négociés dans les



©Espen Rasumussen, Panos



© Robin Hammond, Panos



©Espen Rasumussen, Panos

conventions collectives⁶. Un salaire minimum peut alors être fixé par voie de convention collective, s'il est égal ou supérieur au niveau prévu par la loi. Cela signifie que le salaire minimum légal s'applique lorsqu'il excède les minima fixés dans certains accords collectifs.

Le principe de pleine consultation

Les gouvernements devraient faire tous les efforts voulus pour assurer la pleine consultation et, dans la mesure du possible, la participation directe sur un pied d'égalité des partenaires sociaux dans l'établissement et le fonctionnement des systèmes de salaire minima.

En général, un processus participatif de fixation du salaire minimum – qui permet de l'établir à un niveau convenu par les représentants des travailleurs et des employeurs – tend à lui conférer une légitimité accrue auprès des partenaires sociaux, et améliore le niveau de conformité.

⁶ L'expression «salaire minimum légal» désigne dans ce contexte – comme dans la plupart des études économiques sur le sujet – tous les mécanismes de fixation du salaire minimum autres que la négociation collective, fondés sur la décision d'une autorité compétente, d'un conseil ou d'une commission de fixation des salaires, d'un tribunal du travail ou d'un organisme de relations professionnelles. Elle diffère de la définition juridique plus restreinte de l'expression «en vertu d'une loi» (*statutory* en anglais) qui renvoie à un processus législatif.

Dans les systèmes fondés sur un salaire minimum légal, la consultation et la participation des partenaires sociaux se font le plus souvent dans le cadre d'institutions tripartites, comme les conseils ou commissions de fixation des salaires, ou d'autres instances ayant compétence générale en matière économique et sociale. Cependant, d'autres formes de consultations sont possibles, y compris les communications écrites ou les consultations bilatérales. Bien que la plupart des conseils de fixation des salaires soient de nature consultative, certains pays, comme la République de Corée, leur confèrent un pouvoir décisionnel.

Le rôle des experts indépendants

Les experts indépendants qui représentent l'intérêt général du pays, et les offices nationaux de la statistique jouent également un rôle essentiel. Il importe d'affecter des ressources suffisantes à la collecte de statistiques sur les salaires et d'autres données pertinentes; les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient disposer, avant la tenue des consultations, d'informations pertinentes pour formuler leurs points de vue.

Qui a droit au salaire minimum?

Pour être efficace, un système de salaire minimum devrait protéger adéquatement toutes les personnes engagées dans une relation d'emploi, y compris les femmes, les jeunes et les travailleurs migrants, indépendamment de leur contrat d'embauche. Les exclusions devraient être réduites le plus possible, notamment en ce qui concerne les travailleurs vulnérables.

À l'heure actuelle, les travailleurs agricoles et les travailleurs domestiques sont les groupes les plus fréquemment exclus des régimes de salaire minimum, mais il en existe d'autres, notamment: les entreprises familiales, les petites entreprises, les apprentis, les stagiaires et les travailleurs souffrant d'un handicap. Davantage d'attention a également été portée à la question des travailleurs occupant des formes atypiques d'emploi, et des efforts ont récemment été entrepris afin d'étendre progressivement la protection du salaire minimum, dans la législation et la pratique, à tous les travailleurs de l'économie informelle, dans le cadre du processus de formalisation.

Les travailleurs domestiques

Les travailleurs domestiques font partie des salariés les moins bien payés et les plus exposés à l'économie informelle. Selon les estimations du BIT, quelque 22,3 millions de travailleurs

domestiques (42,5 pour cent de cette catégorie de travailleurs) ne disposent toujours pas d'une protection contre les salaires trop faibles et ne sont pas couverts par un régime de salaire minimum⁷.

Les travailleurs domestiques devraient bénéficier de la même protection que les autres travailleurs en matière de salaire minimum. L'article 11 de la convention (n° 189) sur les travailleurs domestiques, 2011, dispose que: «Tout Membre doit prendre des mesures afin d'assurer que les travailleurs domestiques bénéficient du régime de salaire minimum, là où un tel régime existe, et que la rémunération soit fixée sans discrimination fondée sur le sexe». Le salaire minimum est une façon de reconnaître la contribution économique et sociale de ces travailleurs, et contribue de manière essentielle au principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

7 BIT. 2013. *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Genève), pp. 75-76.



©Atul Loke, Panos



© Piotr Malecki, Panos



©Abbie Trayler-Smith, Panos

Plusieurs pays, dont l'Afrique du Sud, le Brésil, les Etats-Unis ou la Suisse ont récemment pris des mesures – dans des contextes très différents – pour étendre la couverture du salaire minimum aux travailleurs domestiques.

En étendant le salaire minimum national aux travailleurs domestiques (auparavant exclus du champ d'application de la loi), certains pays, comme le Chili, ont choisi de procéder graduellement pour réaliser l'égalité de traitement, en fixant d'abord leur salaire minimum à un niveau inférieur au salaire minimum national en vigueur, puis en les faisant converger progressivement.

Un régime de salaire minimum efficace pour les travailleurs domestiques devrait également prendre en compte la durée de travail, ainsi que les pourcentages respectifs de travailleurs qui logent chez leur employeur et de ceux qui y travaillent seulement. Il importe également de fixer des limites aux prestations en nature. Par ailleurs, certains pays ont choisi de fixer à la fois un salaire minimum horaire et mensuel pour protéger plus efficacement ces travailleurs.

La version intégrale du *Guide pour les politiques en matière de salaire minimum* comporte un chapitre entier sur la fixation du salaire minimum pour les travailleurs domestiques.

Travailleurs occupant des formes atypiques d'emploi

Les formes atypiques d'emploi font l'objet d'une attention croissante. Cette expression comprend notamment les contrats de durée déterminée et autres formes de travail temporaire, le travail intérimaire et autres arrangements contractuels multipartites, les relations de travail déguisées, le travail économiquement dépendant et le travail à temps partiel⁸.

Certains travailleurs embauchés en vertu de ces diverses modalités contractuelles sont considérés comme des «employés» aux termes du régime juridique applicable. C'est notamment vrai en ce qui concerne les travailleurs sous contrat à durée déterminée, ainsi que les travailleurs intérimaires et à temps partiel, même si certains pays prévoient des exceptions notables à cet égard. Pour cette raison, ils doivent bénéficier de la protection de la législation sur le salaire minimum, sauf exception expresse.

Par ailleurs, certains pays ont partiellement étendu la protection du travail à des catégories de travailleurs

8 BIT. 2015. «Conclusions de la Réunion d'experts sur les formes atypiques d'emploi», document GB.323/POL /3, Conseil d'administration, 323^e session, Genève, 12-27 mars. Voir également BIT. 2016. *L'Emploi atypique dans le monde: identifier les défis, ouvrir des perspectives* (résumé; rapport complet en anglais), Genève.

qui ne sont pas assimilés aux «employés» dans le système juridique concerné. Cette catégorie concerne par exemple les personnes occupant un «auto-emploi dépendant», qui ne sont pas automatiquement couvertes par la législation sur le salaire minimum, mais peuvent néanmoins en bénéficier. Le Royaume-Uni, par exemple, a adopté des dispositions visant les travailleurs (*workers*), catégorie englobant à la fois les «employés» et d'autres personnes qui effectuent des travaux ou rendent des services à titre personnel, et leur a partiellement étendu la protection dont bénéficient les autres travailleurs⁹.

Transition de l'économie informelle vers l'économie formelle

Les pays en développement se caractérisent souvent par la coexistence de l'emploi formel et informel. Dans certains pays, les dispositions juridiques sur le salaire minimum ne s'appliquent pas à certains travailleurs occupant un emploi informel, par exemple lorsque les entreprises comptant moins de dix salariés sont exclues de la législation pertinente. Dans d'autres pays, la situation est plus ambiguë. Au Pakistan, par exemple, bien que les travailleurs des entreprises du secteur informel ou occupant

un emploi informel ne soient pas expressément exclus de la législation sur le salaire minimum ou sur les relations professionnelles, les tribunaux considèrent traditionnellement que cette protection juridique s'applique uniquement aux employés des entreprises du secteur formel.

S'agissant du salaire minimum, la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, dispose que les pays devraient progressivement étendre la protection du salaire minimum, dans la législation et la pratique, à tous les travailleurs de l'économie informelle, dans le cadre du processus de transition vers l'économie formelle.

La recommandation offre des orientations facilitant la transition des travailleurs et des unités économiques vers l'économie formelle, tout en assurant la préservation et l'amélioration des moyens de subsistance existants pendant la période de transition. La recommandation invite les Etats Membres à prendre une série de mesures incitatives, d'application et d'exécution, par exemple en améliorant l'accès aux services commerciaux et financiers grâce au processus de transition; ces dispositifs prévoient la mise en place de systèmes simplifiés pour les déclarations fiscales et les cotisations sociales, et élargissent la compétence de l'inspection du travail, ce qui

réduit les coûts de conformité pour les micro et petites entreprises.

Le secteur public

Dans de nombreux pays, les employés du secteur public sont exclus, partiellement ou totalement, du champ d'application des lois du travail, y compris les dispositions relatives à la fixation des salaires minima. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils ne bénéficient pas d'un salaire minimum, puisqu'ils sont couverts par les dispositions législatives ou administratives, qui comprennent les échelles salariales. Les bas salaires dans ce secteur devraient normalement être ajustés de manière à ne pas être inférieurs au salaire minimum.

⁹ Voir *Employment Rights Act 1996*, article 230 (3).

Comment fixer et ajuster le niveau du salaire minimum?

La fixation initiale et les ajustements périodiques du salaire minimum constituent peut-être les aspects les plus complexes de ce processus. Si le salaire minimum est insuffisant, il protège mal les travailleurs et leur famille contre les salaires excessivement bas et la pauvreté. S'il est trop élevé, la législation est mal observée ou a des effets négatifs sur l'emploi, voire ces deux conséquences à la fois.

L'article 3 de la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, souligne la nécessité d'une approche équilibrée en ces termes:

Les éléments à prendre en considération pour déterminer le niveau des salaires minima devront, autant qu'il sera possible et approprié, compte tenu de la pratique et des conditions nationales, comprendre:

- a) les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux;
- b) les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi.

Ces critères ne sont pas exhaustifs.

Les facteurs économiques limitent parfois les augmentations du salaire minimum; dans d'autres cas, ils justifient une augmentation supérieure au minimum vital dont les travailleurs et leur famille ont besoin.

Ajustements réguliers

Il est nécessaire d'ajuster périodiquement le salaire minimum, pour maintenir son pouvoir d'achat. Si ce n'est pas fait, le pouvoir d'achat des travailleurs payés au salaire minimum baisse lorsque le prix des biens et services augmente, et les inégalités salariales se creusent lorsque le niveau général des salaires progresse.

Le gouvernement et les partenaires sociaux peuvent en principe s'entendre pour réviser le salaire minimum chaque fois qu'ils le jugent nécessaire. Cependant, s'il n'est pas prévu d'ajustement périodique, les travailleurs comme les employeurs sont confrontés à une relative incertitude. Il a été observé dans les pays où le salaire minimum n'est pas ajusté périodiquement

qu'il stagne parfois durant une longue période, puis subit des ajustements soudains et conséquents. Cela affaiblit la pertinence du salaire minimum et complique la tâche des entreprises, qui doivent absorber les augmentations de coûts.

La plupart des pays ajustent leur salaire minimum une fois par an; certains le font tous les six mois, et d'autres tous les deux ans. Une périodicité annuelle, a priori suffisante en période d'inflation faible ou modérée, offre une bonne prévisibilité aux travailleurs comme aux employeurs et permet des ajustements réguliers, en fonction de l'évolution de la conjoncture économique.

Un dialogue social fondé sur des données

Une approche fondée sur des données suppose des critères clairs, permettant d'alimenter les échanges sur le niveau du salaire minimum, ainsi que des indicateurs statistiques fiables, afin de nourrir les délibérations des gouvernements et des partenaires sociaux. Lorsque les gouvernements et les partenaires sociaux sont d'accord sur les critères fondamentaux qu'ils entendent utiliser pour fixer le salaire minimum, ils peuvent entamer les discussions sur ces bases communes.

Certains indicateurs statistiques couramment utilisés sont les suivants:

- ***Besoins des travailleurs et de leur famille***

Pour avoir un sens, le salaire minimum doit être fixé à un niveau qui couvre les besoins des travailleurs et de leur famille, tout en tenant compte de la réalité économique.

Il est important mais parfois difficile de juger si le salaire minimum en vigueur suffit à répondre aux besoins des travailleurs et de leur famille. Tout d'abord, ces besoins ne peuvent pas être envisagés dans l'abstrait; ils doivent être évalués en fonction du niveau de développement économique et social d'un pays, en tenant compte du point de vue des partenaires sociaux. Deuxièmement, ils dépendent de la taille de la famille du travailleur (facteur variable par définition), du nombre de membres du ménage qui touchent le salaire minimum et du coût de la vie.

Malgré tout, les besoins des travailleurs et de leur famille peuvent être estimés en évaluant le coût moyen d'un mode de vie simple, mais décent d'une famille de taille moyenne. Pour ce faire, une méthode consiste à additionner le coût de la nourriture, du logement et d'autres dépenses essentielles comme la santé, l'éducation des enfants et la participation à la vie sociale de la communauté. C'est la méthode généralement retenue pour calculer un «salaire vital». Alternativement, les besoins relatifs ou le seuil de pauvreté

relative peuvent être définis en proportion du revenu médian des ménages (60 pour cent par exemple).

- ***Hausse des prix et du coût de la vie***

L'augmentation globale des prix et du coût de la vie est l'élément le plus fréquemment pris en compte dans l'ajustement du salaire minimum. En effet, l'inflation érode la valeur réelle du salaire minimum avec le temps. L'indice des prix à la consommation (IPC) est l'un des indicateurs reflétant les fluctuations des prix et qui reflète l'évolution du prix d'un panier de biens et de services achetés par les consommateurs. Il est bien établi dans la plupart des pays, et ses chiffres mensuels sont généralement disponibles rapidement.

Cependant, le mode de calcul de l'IPC varie selon les pays. Certains d'entre eux pourraient envisager de le calculer en fonction des ménages les plus pauvres, qui sont les plus vulnérables à la baisse du pouvoir d'achat du salaire minimum. L'IPC est particulièrement important pour les ménages pauvres lorsque le prix des aliments augmente plus rapidement que la moyenne du panier, puisqu'ils consacrent généralement une part plus importante de leur revenu à l'alimentation.

Etant donné que l'inflation passée ne se reproduit pas



© Eduardo Martino, Panos



© Jason Larkin, Panos



©GMB Akash, Panos

nécessairement les années suivantes, une autre solution consiste à tenir compte de l'inflation prévue. Cependant, comme pour la plupart des prévisions, les projections de l'inflation diffèrent généralement du taux constaté. Il faut donc procéder ensuite à un «ajustement correctif» rétroactif lorsqu'elles diffèrent sensiblement des taux réels.

L'indexation automatique au-delà d'un certain taux d'inflation présente des risques, et peut provoquer une spirale inflationniste des prix et des salaires si l'inflation augmente fortement.

- **Croissance économique et productivité du travail**

Pour fixer le niveau du salaire minimum, les décideurs doivent tenir compte des facteurs économiques. Les décideurs se réfèrent souvent à la productivité du travail lorsqu'ils fixent et ajustent le salaire minimum. La productivité du travail donne des informations contextuelles sur la valeur marchande des biens ou services produits par un travailleur moyen dans un pays donné, compte tenu des technologies existantes et du capital disponible¹⁰. La prise en compte de la productivité du travail lors des ajustements réguliers permet également de s'assurer que les travailleurs reçoivent une juste part des fruits de la croissance.

10 OCDE, 2001. *Mesurer la productivité – Manuel de l'OCDE: mesurer la croissance de la productivité par secteur et pour l'ensemble de l'économie* (Paris).

La productivité moyenne du travail dans un pays est généralement mesurée en fonction du PIB par travailleur, ou par heure travaillée. Les données sur la productivité sectorielle sont également utiles lorsque les taux de salaire minimum varient selon les différents secteurs d'activité. Toutefois, la mesure de la productivité du travail est problématique dans certains secteurs d'activité, comme l'enseignement ou le travail domestique, où le calcul de la valeur ajoutée soulève des difficultés particulières¹¹.

Dans la pratique, de nombreux pays se servent d'indicateurs indirects, comme la croissance du PIB (globale ou par habitant) pour ajuster périodiquement le salaire minimum. Au Brésil, la loi impose une formule mathématique prenant en compte l'inflation et la croissance du PIB. D'autres pays, comme le Costa Rica, prennent en considération l'inflation et une part de la croissance économique.

- **Les effets possibles sur le coût du travail et l'emploi**

Un autre indicateur statistique à prendre en compte est la proportion d'employés susceptibles d'être concernés par l'adoption d'un salaire minimum, ou par l'ajustement du salaire minimum existant.

11 A. Atkinson, 2005. *Atkinson Review: Final report. Measurement of government output and productivity and the national accounts* (New York, Palgrave Macmillan).

Cet indicateur reflète l'impact probable du salaire minimum sur la structure et la masse salariales globales.

La proportion de travailleurs concernés peut être calculée au niveau national, régional ou sectoriel, mais aussi pour certains groupes de travailleurs (en fonction du genre, de l'origine ethnique, etc.). Ces analyses ventilées permettent de mieux comprendre la distribution salariale de chaque secteur économique ou catégorie de travailleurs, et de mieux recenser les personnes, régions ou secteurs d'activité concernés – parfois de manière disproportionnée – par les ajustements du salaire minimum.

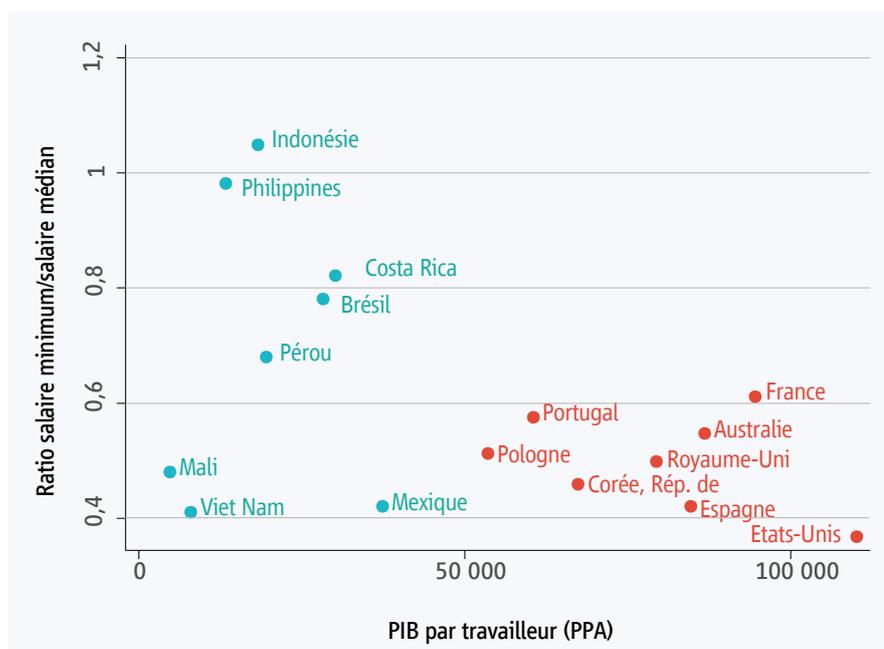
Un salaire minimum trop élevé peut entraîner une hausse inattendue et conséquente des coûts moyens de main-d'œuvre et de la masse salariale à la charge des employeurs, ce qui, en retour, peut relancer l'inflation et/ou faire baisser l'emploi. Le suivi des effets du salaire minimum sur l'emploi est donc un aspect essentiel de toute politique en cette matière. Comme le soulignent Belman et Wolfson: «Les politiques de salaire minimum sont acceptées si elles améliorent le sort des personnes les plus vulnérables sur le marché du travail. Si elles entraînent de nombreuses suppressions d'emplois, on peut alors légitimement s'interroger sur leur rapport coût/bénéfice»¹².

- **Le ratio salaire minimum/salaire médian**

Un indicateur statistique utile, couramment employé, est le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen ou le salaire médian¹³. Le salaire moyen étant très sensible aux valeurs extrêmes, le salaire médian est un meilleur comparateur, notamment dans les pays où les inégalités salariales sont très marquées.

Il ressort de la figure 1 que le salaire minimum dans les pays développés varie habituellement entre 40 et 60 pour cent du salaire médian. On voit également que ce ratio est souvent plus élevé dans les pays en développement, ce qui peut s'expliquer par le salaire médian relativement faible dans ces pays. Ainsi, les critères liés aux besoins des travailleurs et de leur famille résultent parfois en des taux de salaire minimum supérieurs à ceux des économies développées. Il convient également de noter que ces ratios peuvent être trompeurs lorsqu'ils sont interprétés trop strictement. Par exemple, dans les pays en développement on compare souvent le salaire minimum au salaire moyen de

Figure 1. Ratio salaire minimum/salaire médian et productivité du travail (sélection de pays)



Note: Analyse fondée sur les données d'enquêtes auprès des ménages et sur la main-d'œuvre.

Sources: OCDE. 2015. *Earnings: Minimum wages relative to median wages*, Statistiques de l'emploi et du marché du travail dans les pays de l'OCDE (base de données). U. Rani, P. Belser, M. Oelz, S. Ranjbar. 2013: «Couverture et respect de la législation sur le salaire minimum dans les pays en développement», *Revue internationale du Travail*, vol. 152, n° 3-4, pp. 411-442.

12 D. Belman, P. Wolfson. 2014. *What does the minimum wage do?*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research (Kalamazoo, Michigan), p. 21.

13 Le salaire médian désigne le salaire situé au milieu d'un échantillon donné. Par exemple, si, dans un pays, cinq personnes gagnent un salaire mensuel égal aux valeurs 5, 6, 7, 9 et 15, le salaire médian serait 7.

tous les travailleurs salariés, y compris ceux dans les emplois informels, plutôt qu'au salaire moyen (souvent plus élevés) des employés qui sont effectivement protégés par la législation du travail.

Bien que ces indicateurs soient utiles pour déterminer le niveau de salaire minimum, il faut donc les compléter par une analyse plus fine des particularités du pays concerné. Les ratios par pays devraient également être ventilés selon certains critères – secteur d'activité, genre, région – afin d'identifier les cibles les plus concernées par le salaire minimum.

Comment utiliser tous ces chiffres?

L'objectif des indicateurs statistiques n'est évidemment pas de se substituer au dialogue social et à la négociation, mais plutôt de fournir les informations voulues aux partenaires sociaux. Comment appliquer ces critères pour déterminer le niveau ou l'ajustement du salaire minimum?

Tout d'abord, ces indicateurs peuvent être classés du plus faible au plus élevé. Par exemple, il existera probablement plusieurs taux éventuels de salaire minimum, en fonction des besoins des travailleurs et de leur famille.

Chaque valeur correspondant aux indicateurs économiques peut également être classée, créant ainsi un barème de

salaires minima pour chaque indicateur. Une fois qu'on a superposé (combiné) les barèmes correspondant à tous les indicateurs, on obtient une fourchette générale de taux, que les partenaires sociaux peuvent ensuite négocier.

Les indicateurs peuvent également être analysés individuellement, les parties à la négociation choisissant alors elles-mêmes le poids relatif de chaque indicateur. Ainsi, certains pays accordent plus de poids aux besoins des travailleurs et de leur famille, et d'autres privilégient plutôt les tendances de la productivité.

Si l'on applique une formule mathématique pour ajuster périodiquement les taux de salaire minimum, ces formules devraient être consultées avec les partenaires sociaux et non pas se substituer au dialogue social.

Elaborer une stratégie à moyen terme

Les mécanismes d'ajustement périodique se concentrent généralement sur les indicateurs à court et moyen termes. Les ajustements du salaire minimum accordent d'ordinaire beaucoup de poids à un nombre limité de facteurs, tels l'inflation ou la croissance économique. Bien que cette approche soit compréhensible, les autorités chargées de la fixation du salaire minimum doivent également réfléchir à plus long terme. Par conséquent,

les autorités chargées de la fixation du salaire minimum devraient demander de temps à autre des rapports détaillés.

Parmi les objectifs à long terme, on peut mentionner les impératifs suivants: fixer un salaire minimum suffisant pour couvrir les besoins de base des travailleurs et de leur famille; veiller à ce que la législation sur le salaire minimum soit effectivement appliquée et à ce que les violations soient réduites au minimum; assurer la couverture complète des salariés. Il convient également de replacer la politique de salaire minimum dans une perspective économique plus globale, où les changements structurels influent sur les facteurs économiques et les salaires.

De nombreux gouvernements ont pris conscience de l'écart entre les besoins légitimes des travailleurs et de leur famille et le niveau de salaire minimum que l'économie peut financer¹⁴. Il est alors impossible de combler cet écart avec un seul ajustement du salaire minimum. Dans ces cas il peut être utile de fonder les politiques de salaire minimum sur des objectifs à moyen et long termes, c'est-à-dire en procédant par ajustements progressifs.

14 Concernant l'approche de l'OIT sur le développement de l'entreprise durable, voir http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_182921/lang--fr/index.htm.

Assurer le suivi des effets du salaire minimum

Le suivi des effets du salaire minimum est un élément essentiel de tout système fondé sur des données probantes. Il convient de mener des études d'impact rigoureuses, dont les résultats doivent être communiqués aux gouvernements et aux partenaires sociaux, pour servir de base aux revalorisations du salaire minimum ou aux changements apportés au système.

Les gouvernements et les partenaires sociaux devraient avoir accès aux études concernant les effets du salaire minimum sur diverses variables: salaires, emploi, informalité, durée du travail, écarts de rémunération entre hommes et femmes, inégalités salariales ou pauvreté. Ces études devraient également évaluer l'impact du salaire minimum sur les prix et d'autres composantes de la demande globale, notamment la consommation des ménages, l'investissement ou la compétitivité des exportations. Il importe d'employer plusieurs méthodes bien éprouvées, pour s'assurer que la méthodologie retenue ne fausse pas les conclusions¹⁵.

Les données utilisées à cette fin devraient être exhaustives, à jour et ventilées selon le genre. Afin d'évaluer les effets du salaire minimum, ou l'impact économique potentiel d'une

augmentation, il importe de disposer de données reflétant la situation économique aussi fidèlement que possible. Dans de nombreux pays, les enquêtes auprès des ménages suffisent largement à ces fins. Dans certains cas, les méthodes d'enquête peuvent être modifiées, en coopération avec l'office national de la statistique, par exemple pour y inclure des questions sur les salaires, ou surpondérer un échantillon donné, tels les travailleurs domestiques ou les migrants, comme cela a été fait récemment en Namibie.

Certaines critiques ont été formulées au sujet des enquêtes sur les ménages et la population active, au motif qu'elles peuvent donner lieu à des erreurs de mesure, notamment en ce qui concerne l'autodéclaration des revenus, des salaires et des heures de travail. D'autres types d'études, comme celles qui sont menées auprès des établissements, peuvent compléter les analyses tirées des enquêtes sur la population active. Il importe de souligner que certains groupes sont souvent

15 D. Belman, P. Wolfson. 2016. *What does the minimum wage do in developing countries? A review of studies and methodologies* (Genève, BIT). Disponible à l'adresse http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_463192/lang--en/index.htm.



© Chris Stowers, Panos



©Mikkel Ostergaard, Panos



©Christian Als, Panos

exclus des enquêtes auprès des établissements, à savoir les travailleurs de l'économie informelle, les indépendants et les PME. Si ces groupes ne sont pas pris en compte lors des enquêtes, ils sont également exclus de l'analyse des données effectuée pour fixer et ajuster le salaire minimum.

Les effets sur les salaires et l'emploi

Le suivi du salaire minimum devrait viser à documenter à la fois les effets positifs et négatifs. Un système de salaire minimum efficace devrait faire augmenter les salaires de certains groupes de travailleurs. Lorsque les femmes sont surreprésentées parmi les travailleurs faiblement rémunérés, il devrait également réduire les écarts de rémunération entre hommes et femmes. Toutefois, en matière salariale, l'effet global dépend du champ d'application et du niveau du salaire minimum, du degré de conformité et de l'effet d'entraînement sur les salaires supérieurs au taux plancher. L'effet d'entraînement se produit lorsque, en raison d'une revalorisation du salaire minimum, les travailleurs plus qualifiés ou ayant plus d'ancienneté revendiquent – individuellement ou collectivement – des augmentations salariales. Les majorations du salaire minimum peuvent aussi

avoir un effet d'entraînement important sur les rémunérations dans le secteur public.

L'impact du salaire minimum sur l'emploi est un sujet beaucoup plus controversé, avec des résultats très variables selon les pays et les études. D'après un récent rapport de la Banque mondiale: «Bien que la fourchette des estimations des études concernant l'impact du salaire minimum sur l'emploi varie considérablement, il ressort des dernières publications qu'il est généralement faible ou quasi inexistant (et seulement parfois, positif)»¹⁶. Toutefois, au vu de leurs divergences, les différentes études soulignent l'importance de programmes spécifiquement conçus pour suivre les effets du salaire minimum sur l'emploi dans le pays concerné, notamment en ce qui concerne les travailleurs vulnérables et les entreprises fragiles.

Durant ces dernières années, le BIT a collaboré avec certains pays sur des études de suivi du salaire minimum, comme au Mexique ou à Cabo Verde, qui a adopté un salaire minimum pour la première fois de son histoire en 2014.

16 A. Kuddo, D. Robalino, M. Weber. 2015. *Balancing regulations to promote jobs: From employment contracts to unemployment benefits*, document de travail 101596 (Washington, DC, Banque mondiale).

Mesures d'application

Un taux élevé de non-conformité a des conséquences négatives pour les travailleurs et leur famille, dont les droits sont violés, mais également pour les employeurs qui respectent la loi, car leurs concurrents qui l'enfreignent en tirent un avantage indu.

Les taux de non-conformité diffèrent sensiblement dans les divers groupes de la population à l'intérieur des pays. Les infractions sont souvent plus répandues en zone rurale qu'en zone urbaine, et dans l'économie informelle que dans l'économie formelle. Par ailleurs, en règle générale, les femmes sont plus susceptibles d'être sous-payées que les hommes, tout comme les groupes ethniques ou sociaux défavorisés. De même, les taux d'infraction diffèrent en fonction des secteurs et sont souvent plus élevés dans les petites entreprises que dans les grandes entreprises.

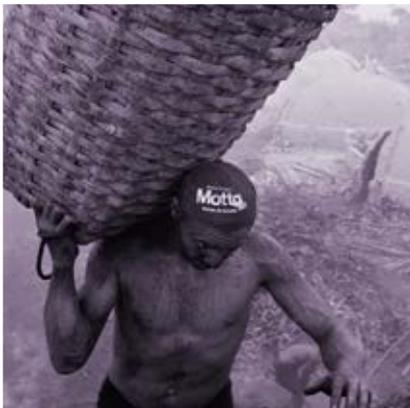
Pour concevoir, mettre en place et appliquer des stratégies et des mesures efficaces de conformité et d'exécution, il importe d'analyser l'ampleur et la nature des infractions de manière aussi précise que possible, sur la base des données disponibles.

Mesures de mise en œuvre

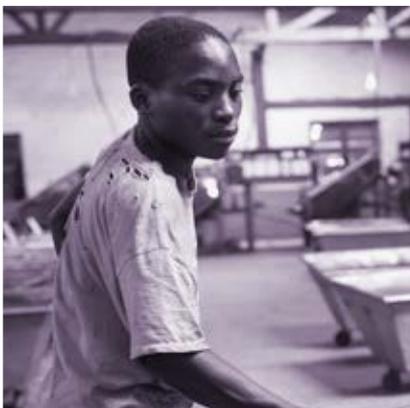
Il est possible d'améliorer le respect de la loi par diverses mesures, notamment:

Campagnes d'information et de sensibilisation: Par exemple, il a été constaté en République-Unie de Tanzanie que les travailleurs qui connaissaient leurs droits étaient également plus susceptibles de percevoir la rémunération correspondante¹⁷. Au Costa Rica, les autorités ont lancé en 2010 une campagne d'information sur le salaire minimum national, qui combinait des actions de sensibilisation et des renseignements sur les procédures de plainte. Ce qui constitue un élément central de la campagne c'est une nouvelle ligne téléphonique (numéro vert) qui permet aux travailleurs de signaler simplement et anonymement les infractions à la loi sur le salaire minimum – qui a reçu des dizaines de milliers d'appels. Les actions de sensibilisation et de communication menées par les gouvernements et les partenaires sociaux peuvent s'appuyer sur différents médias, y compris la télévision, la radio et Internet.

17 S. Lee, D. McCann. 2011. «The impact of labour regulations: Measuring the effectiveness of legal norms in a developing country», dans S. Lee, D. McCann (dir. de publication): *Regulating for decent work* (Genève, BIT), pp. 291-312.



© Eduardo Martino, Panos



©Kris Pannecoucke, Panos



©Justin Jin, Panos

Activités de renforcement des capacités pour les représentants des employeurs et des travailleurs:

Un processus participatif de fixation du salaire minimum – qui permet de l'établir à un niveau convenu par les représentants des travailleurs et des employeurs – tend à lui conférer une légitimité accrue auprès des partenaires sociaux, et améliore le niveau de conformité. De même qu'elles participent à la fixation des taux de salaire minimum, les organisations d'employeurs et de travailleurs fournissent des informations, des conseils et une assistance à leurs membres en ce domaine. Les activités de formation destinées aux représentants des employeurs et des travailleurs contribuent à ce que les infractions ne résultent pas de l'incompréhension ou d'une sensibilisation insuffisante.

Sensibiliser les travailleurs à la revendication de leurs droits, au moyen de plaintes individuelles ou de recours collectifs:

Dans certains pays, comme aux Philippines, la législation dispose que les délégués syndicaux ou les représentants des travailleurs doivent toujours accompagner les inspecteurs du travail lors des inspections menées dans les établissements. Dans certains pays, les organisations de travailleurs peuvent tenter une procédure judiciaire pour salaires impayés au nom du travailleur concerné.

Mesures visant à formaliser l'économie informelle:

La recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, invite les Etats Membres à étendre progressivement la protection du salaire minimum, dans la législation et la pratique, à tous les travailleurs de l'économie informelle, dans le cadre du processus de formalisation. La diffusion de l'information peut également améliorer le respect de la loi même dans l'économie informelle, où une norme salariale largement connue (comme le salaire minimum) peut servir de point de référence pour la fixation des salaires, et modifier les attentes et le comportement des travailleurs et des employeurs – ce qu'il est convenu d'appeler l'effet «d'exemple».

Inspection du travail ciblée:

L'application du salaire minimum relève généralement du mandat de l'inspection du travail. Souvent, les inspections sont déclenchées par le dépôt d'une plainte plutôt que par une action préventive, c'est-à-dire une cible identifiée dans le cadre des programmes et stratégies d'inspection du travail. Pour éviter de s'en tenir à une stratégie uniquement réactive, fondée sur le dépôt de plaintes, il est possible d'envisager des stratégies préventives et ciblées en se fondant sur les statistiques du travail.

Des sanctions dissuasives: Le respect de la loi est encouragé

lorsque les employeurs considèrent qu'ils risquent de faire l'objet d'une inspection, et sont passibles de sanctions. Pour être efficace, un régime de sanctions doit comporter des sanctions suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif. La durée de la procédure influe également sur le caractère dissuasif des sanctions. Les sanctions immédiatement applicables sont plus dissuasives que les mesures qui demandent davantage de temps, surtout si leur issue est incertaine. Dans quelques pays, la législation du travail donne aux services de l'administration du travail le pouvoir d'imposer des amendes aux employeurs coupables de violations du salaire minimum, au moyen d'une procédure administrative accélérée.

Recouvrement des salaires impayés et protection contre les représailles: Les procédures permettant aux travailleurs d'obtenir le remboursement rétroactif des salaires impayés font partie intégrante de tout système d'application du salaire minimum. Dans de nombreux pays, les travailleurs peuvent exercer ce droit en s'adressant aux autorités judiciaires ou administratives. Cependant, s'ils sont contraints de saisir les tribunaux pour recouvrer les sommes impayées, la procédure est souvent lourde et entraîne parfois de longs délais et des frais élevés. Cela explique pourquoi certains pays simplifient les procédures

administratives et habilite les inspecteurs du travail à ordonner directement le paiement des arriérés de salaire.

Chaînes d'approvisionnement mondiales et pratiques d'achat responsables:

Si les salaires et conditions de travail de nombreux travailleurs occupés dans les chaînes d'approvisionnement mondiales sont parfois meilleurs que ceux des entreprises qui approvisionnent le marché intérieur (notamment dans l'économie informelle), les bas salaires et les longues heures de travail y demeurent un sujet de préoccupation¹⁸. La baisse des prix payés aux fournisseurs a contribué à la stagnation des salaires, voire à leur baisse, certains d'entre eux éprouvant des difficultés à augmenter les rémunérations, et parfois même pour se conformer à la législation sur le salaire minimum¹⁹. Par conséquent, le respect de la législation sur le salaire minimum suppose également des pratiques d'achat responsables.

18 D. Miller et K. Hohenegger. 2016. *Redistributing value added towards labour in apparel supply chains: Tackling low wages through purchasing practices*, Conditions of Work and Employment Series No. 83, INWORK (Genève, BIT).

19 M. Starmanns. A paraître. *Purchasing practices and low wages in global supply chains: Empirical cases from the garment industry*, Conditions of Work and Employment Series No. 86, INWORK (Genève, BIT).

Programmes publics d'emploi (PPE):

Les PPE qui respectent la législation sur le salaire minimum ont un autre effet positif, dans la mesure où ils incitent aussi à la conformité dans le secteur privé. Il en est ainsi parce que les employeurs privés qui paient moins que le salaire minimum risquent de voir leurs employés partir travailler dans les PPE, ce qui renforce le pouvoir de négociation salariale des travailleurs. En outre, les programmes publics d'emploi contribuent à sensibiliser les travailleurs sur leurs droits fondamentaux. En s'affirmant comme «employeur de dernier recours», le gouvernement peut donc encourager la conformité dans le secteur privé.

Finalement, l'ampleur des violations dépend également de la conception même de la politique de salaire minimum et du nombre de taux qu'elle comporte, ainsi que de l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques. Cela suppose avant tout d'établir une structure et un niveau de salaire minimum adéquats, en pleine consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Les salaires minima dans un groupe de pays sélectionné

ÉTATS-UNIS

Le salaire minimum fédéral (7,25 dollars E.-U. l'heure à partir de 2017) est complété par un salaire minimum au niveau des Etats établis à des niveaux plus élevés. Les travailleurs domestiques, initialement exclus, sont maintenant entièrement couverts par le salaire minimum fédéral.

ROYAUME-UNI

Un salaire minimum légal avec couverture nationale a été introduit en 1999 (fixé à 7,50 livres en 2017) avec des taux inférieurs pour les travailleurs de moins de 25 ans et les apprentis. Le taux est recommandé par la Low Pay Commission, en fonction d'une surveillance approfondie.

FRANCE

Le salaire minimum national appelé SMIC (fixé à 9,76 euros par heure en 2017) est ajusté chaque année, compte tenu de l'inflation des prix auxquels sont confrontés les 20 pour cent des ménages les plus pauvres et de l'évolution générale des salaires des employés.

COSTA RICA

En 1987, le décret sur les salaires comprenait 520 salaires minima spécifiques. Au fur et à mesure que le système devenait de plus en plus difficile à gérer, le nombre de tarifs a été réduit à 23, y compris un taux applicable aux travailleurs non qualifiés non couverts par un autre taux spécifique.

BRÉSIL

Le salaire minimum national (937 reais par mois en 2017) est complété par un salaire minimum au niveau des Etats établis à des niveaux plus élevés. Au cours des dernières années, les ajustements du salaire minimum ont été déterminés par une formule qui comprend l'inflation passée et la croissance du PIB.

CABO VERDE

Le pays a introduit un salaire minimum national pour la première fois de son histoire en 2014 à 11 000 escudos.

FINLANDE

Les salaires minima sont fixés dans les conventions collectives. La couverture est large, d'environ 90 pour cent, et la Finlande étend à l'ensemble d'une branche toutes les conventions collectives qui ont une couverture supérieure à 50 pour cent.

ALLEMAGNE

Un salaire minimum national a été adopté pour la première fois en 2015 (fixé à 8,50 euros par heure et augmenté à 8,84 euros en 2017) afin de compléter les salaires minima fixés par négociation collective qui couvrent environ 60 pour cent des travailleurs.

FÉDÉRATION DE RUSSIE

Le salaire minimum national (fixé à 7 800 roubles en 2017) est le fruit de négociations au sein du Comité tripartite russe. Depuis 2007, il peut être complété par des salaires minima régionaux plus élevés.

RÉPUBLIQUE DE CORÉE

Le Conseil tripartite sur le salaire minimum a le pouvoir décisionnel de déterminer le niveau du salaire minimum national s'il existe un accord entre ses 27 membres. En l'absence d'accord, le gouvernement décide.

CHINE

Une politique décentralisée du salaire minimum a été adoptée en 1994 et renforcée en 2004. Il n'y a pas de salaire minimum national. Il incombe aux gouvernements provinciaux de fixer et d'ajuster les taux de salaires minima, selon les critères établis par le gouvernement central.

INDE

Il existe plus de 1 500 salaires minima en Inde, principalement établis au niveau des Etats pour certaines professions et industries. Le gouvernement central établit un niveau national indicatif non contraignant (à 160 roupies en 2017).

MALAISIE

A adopté un salaire minimum national en 2013 dans le cadre de son nouveau modèle économique (NEM) pour devenir un pays à revenu élevé d'ici à 2020 et a ratifié la convention n° 131 de l'OIT en 2016.

AFRIQUE DU SUD

Un système de salaire minimum sectoriel a été établi après la fin de l'apartheid en 1997 et un salaire minimum national (fixé à 20 rand par heure) sera normalement adopté en 2018.

La réduction des inégalités et la promotion du travail décent pour tous font partie des objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'ONU en 2015.

Des salaires minima efficaces et bien conçus peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs. En revanche, un salaire minimum mal conçu peut nuire au bien-être des travailleurs, compromettre la mise en œuvre effective de cet instrument et encourager l'économie informelle.

Ce guide sur les salaires minima passe en revue certains principes fondamentaux en matière de fixation des salaires minima en se fondant sur les normes du travail de l'OIT ainsi que sur la diversité des pratiques internationales. Il recense différents choix possibles, selon les préférences nationales et la situation de chaque pays.

La version intégrale du guide est disponible à l'adresse www.ilo.org/minimumwage.

Bureau international du Travail

Route des Morillons 4
CH – 1211 Genève 22
Suisse

Service des marchés du travail inclusifs, des relations professionnelles et des conditions de travail (INWORK)

Tél. +41 22 799 67 54
Fax +41 22 799 84 51

inwork@ilo.org
www.ilo.org/wages

