

L'introduction du salaire minimum en Allemagne : un premier bilan

Brigitte LESTRADE

Février 2017

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-678-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Comment citer cette publication :

Brigitte Lestrade, « L'introduction du salaire minimum en Allemagne : un premier bilan »,
Notes du Cerfa, n° 136, Ifri, février 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org



Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Katja Borck est chargée de projets. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Brigitte Lestrade est professeur émérite de civilisation allemande contemporaine à l'université de Cergy-Pontoise. Ses activités de recherche portent sur les aspects économiques, sociaux et culturels de l'Allemagne de nos jours, en particulier sur les mutations du monde du travail. Sa dernière publication parue est « Disparaître ou renaître, les défis démographiques de l'Allemagne » (dirigé avec Anne Salles), *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 218/2016.

Résumé

L'introduction au 1^{er} janvier 2015 du salaire minimum en Allemagne, une première dans un pays qui a toujours préféré laisser aux partenaires sociaux le soin de se mettre d'accord sur les salaires, a été précédée de débats houleux entre les tenants de la lutte contre le creusement des inégalités et les défenseurs de la compétitivité du pays. Contraint de le mettre en œuvre dans le cadre de l'accord de la grande coalition de 2013, le gouvernement a tenu compte des débats et l'a fixé à 8,50 euros/heure, soit un niveau modéré, nettement inférieur à la moyenne européenne. De plus, des exceptions – les jeunes, les stagiaires, etc. – ont été admises, ainsi que des délais de transition pour certains secteurs dans lesquels les bas salaires étaient largement représentés.

En Allemagne, le niveau de l'inflation n'est pas ajusté tous les ans comme en France ; l'augmentation du salaire minimum est décidée par une Commission indépendante tous les deux ans. Ce dernier est ainsi passé à 8,84 euros au 1^{er} janvier 2017. Le faible pourcentage de personnes concernées par cette mesure – à peine plus de 4 % de l'ensemble des salariés –, qui travaillent essentiellement dans l'agriculture, l'alimentation, le commerce de détail et la restauration, souvent dans le cadre de « mini-jobs », explique en partie pourquoi le salaire minimum n'a pas eu d'impact majeur sur l'emploi.

Contrairement aux prédictions des deux camps, il n'y a eu ni remontée du chômage, ni recul de la pauvreté, comme le montre la persistance du phénomène des *Aufstocker*, ces salariés qui bénéficient d'un complément de revenu de l'État en raison de la faiblesse de leurs ressources. Les entreprises, qui avaient anticipé l'introduction du salaire minimum, se sont bien adaptées, notamment en réduisant les embauches ou en reportant le coût sur les clients. Il est vrai que le contexte – coût de l'énergie, taux d'intérêt bas, euro sous-évalué – renforce leur compétitivité.

Abstract

Germany introduced a minimum wage on January 1st, 2015 – a first in a country that had hitherto left it to the social partners to agree on salaries. This introduction came after vivid debates between those who fought against ever deeper inequalities and those who defended the nation's competitiveness. The minimum wage was foreseen in the 2013 coalition agreement between the Christian Democrats and the Social Democrats, and when the government, in light of this debate, proceeded to its introduction, they set it at a moderate level as compared to other European countries with 8.50 Euros per working hour which is clearly lower than the European average.

Moreover, some exceptions – youths, interns etc. – were admitted, as well as transition phases in industries where low salaries were very frequent. There is no yearly adaptation of the minimum wage to inflation like in France, but its increase is decided upon bi-annually by an independent Commission. This Commission has decided that the minimum wage would be 8.84 Euros from January 1st, 2017 onward. The small number of people touched by this measure, hardly more than 4% of all employees, mostly working within agriculture, the food industry, retail and gastronomy, often with a so-called “minijob”, partly explains why this minimum wage has had very little impact on employment rates.

Fears of rising unemployment have not materialized, but neither has a reduction of poverty as the continued existence of so-called *Aufstocker* shows – the latter being employees who receive additional payments by the state due to very limited incomes. Those companies who had anticipated the minimum wage have adapted well, in particular by hiring less people or by making their clients pay for risen costs. The current context – notably low energy costs, low interest rates and an underrated Euro – strengthens their competitiveness.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
LE SALAIRE MINIMUM ALLEMAND DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN	9
LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DU SALAIRE MINIMUM	13
LES CATÉGORIES DE SALARIÉS CONCERNÉS PAR LE SALAIRE MINIMUM.....	16
L'IMPACT DU SALAIRE MINIMUM SUR L'EMPLOI.....	19
LA STRATÉGIE DES ENTREPRISES	22
CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....	26

Introduction

L'introduction au 1^{er} janvier 2015 d'un salaire minimum horaire brut de 8,50 euros est sans conteste l'une des plus grandes réformes du marché du travail que l'Allemagne ait connues ces dernières années, dont l'ambition est comparable à celle des réformes Hartz de 2005. L'Allemagne faisait partie du dernier carré de pays européens à n'être pas encore dotés d'un salaire minimum, les gouvernements de droite comme de gauche ayant été longtemps convaincus que la fixation du niveau des salaires devait être laissée, à quelques exceptions sectorielles près, aux partenaires sociaux. Or, lors de la campagne qui a précédé les élections au Bundestag de septembre 2013, les candidats sociaux-démocrates, soucieux de démontrer leur volonté de soutenir les classes laborieuses dans un contexte de faible chômage, ont inscrit l'instauration d'un salaire minimum au niveau national dans leur programme, se sachant en phase avec les souhaits de la majorité des salariés¹. Les sociaux-démocrates ayant fait de l'introduction du salaire minimum un préalable à leur participation au gouvernement, cette réforme a été inscrite au programme de la grande coalition CDU/CSU/SPD. Rédigée dans les plus brefs délais, la loi sur le salaire minimum (*Mindestlohngesetz – MiLoG*) a été promulguée le 11 août 2014, un an à peine après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement.

Si la mise en œuvre de la nouvelle réglementation a été rapide, le concept de salaire minimum a fait l'objet pendant des années de débats animés entre partisans d'un côté et détracteurs de l'autre. Les syndicats et certains milieux politiques, soucieux d'éviter le phénomène des travailleurs pauvres (*arm trotz Arbeit*), avaient fait valoir les aspects positifs de l'introduction du salaire minimum : renforcement de l'incitation au travail, la rémunération étant plus attractive ; accroissement de la motivation des salariés, ce qui devait réduire les absences et le taux de fluctuation, et augmenter la productivité. En outre, l'État ferait des économies sur l'allocation-chômage versée aux salariés pauvres². Les sceptiques, de leur côté, faisaient valoir que le salaire minimum n'était pas un instrument

1. Dans le cadre des nombreux sondages qui se sont succédé à l'époque, plus de la moitié des personnes interrogées sur ce qui comptait le plus pour elles ont répondu « les conditions de travail et des salaires équitables » (B. Lestrade, « Le SPD – victime de ses contradictions ? », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, n° 1, 2014).

2. Les salariés rémunérés en dessous d'un certain seuil, les *Aufstocker*, perçoivent un complément de revenu dans le cadre de Hartz IV, l'allocation versée aux chômeurs de longue durée.

pertinent pour combattre la pauvreté, dans la mesure où il se réfère au revenu individuel et non pas à celui du ménage, et où il risquait d'après eux de mettre en péril la structure des rémunérations³ et, partant, la compétitivité de l'économie allemande.

L'idée même de cette réforme a donc dès le début donné lieu à des discussions houleuses, non seulement sur sa pertinence, mais aussi sur son périmètre d'application. Une fois le principe admis, les débats ont surtout porté sur ses conséquences éventuelles : l'introduction du salaire minimum allait-elle accroître le chômage⁴ ? Que deviendraient les « mini-jobs », ces millions d'emplois à temps partiel auxquels s'appliquerait également la réforme⁵ ? Comment réagiraient les entreprises ? Comment chiffrer l'impact sur les transferts sociaux ? Après avoir présenté le salaire minimum allemand en le comparant à la norme européenne et précisé ses spécifications réglementaires, la présente note propose une analyse de ses conséquences sur les salariés et le comportement des entreprises.

3. Les craintes exprimées étaient que les salariés percevant un salaire légèrement supérieur à celui du niveau du SMIC demanderaient le rétablissement de l'écart salarial antérieur, ce qui ébranlerait une part importante de la structure salariale et aurait un impact sur les résultats financiers des entreprises.

4. Avant son introduction, de nombreux économistes allemands, qui y étaient majoritairement opposés, avaient annoncé la disparition de plusieurs centaines de milliers d'emplois. Hans-Werner Sinn, ancien président de l'Ifo (institut de recherche économique de Munich), avait même évoqué la destruction à terme de quelque 900 000 emplois.

5. Voir à ce sujet la note 23.

Le salaire minimum allemand dans le contexte européen

En décidant de créer un salaire minimum applicable à l'échelle nationale, l'Allemagne a rejoint la grande majorité des pays de l'Union européenne (UE). Seuls le Danemark, la Finlande, la Suède, l'Autriche, l'Italie et Chypre appliquent encore un système de salaires minimums sectoriels généralement fixés par des conventions collectives, comme le faisait l'Allemagne avant le 1^{er} janvier 2015. Toutefois, le montant du salaire minimum varie de façon considérable entre les pays de l'Union qui l'ont adopté, et ce tant au niveau du montant nominal – 1,24 euro de l'heure en Bulgarie contre 11,12 euros au Luxembourg en 2016 – qu'en termes de pouvoir d'achat⁶. Pour comparer le niveau des salaires minimums au niveau international, on prend généralement comme repère le salaire moyen ou médian. D'après l'indice dit de Kaitz, le salaire minimum pratiqué dans un pays est exprimé en tant que proportion du salaire médian de ce même pays⁷.

6. Même calculé en standard de pouvoir d'achat, l'écart reste considérable : 2,59 euros en Bulgarie contre 9,40 euros au Luxembourg.

7. Un indice de Kaitz d'une valeur de 50 % signifie que le salaire minimum équivaut à la moitié du salaire médian (M. Amlinger, R. Bispinck et T. Schulten, « Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven », *WSI-Report*, n° 28, janvier 2016). Pour le calcul de l'indice de Kaitz, on ne se base que sur les salaires horaires des salariés à temps plein pour pouvoir établir des comparatifs à l'échelon international. Il est vrai que de ce fait, le salaire médian est plus élevé, les salariés à temps partiel, notamment les « mini-jobbers », ayant des rémunérations plus basses. Si les salariés à temps partiel, très nombreux en Allemagne, étaient compris dans le décompte, le salaire minimum serait plus près de 60 % (Mindestlohnkommission, *Erster Bericht über die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes*, Berlin, 2016, disponible sur : www.mindestlohn-kommission.de).

Tableau 1 : Indice de Kaitz pour 19 pays européens (année 2015)

Pays	Indice de Kaitz	Pays	Indice de Kaitz
Allemagne	48	Luxembourg	55
Belgique	49	Pays-Bas	46
Espagne	37	Pologne	51
Estonie	41	Portugal	57
France	62	Rép. Tchèque	39
Grèce	47	Roumanie	54
Hongrie	52	Royaume-Uni	49
Irlande	44	Slovaquie	47
Lettonie	52	Slovénie	60
Lituanie	50		

N.B. : Le salaire minimum est exprimé en % du salaire médian.

Source : OCDE, <https://stats.oecd.org>, consulté le 28 février 2017.

D'après les calculs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'indice de Kaitz varie considérablement d'un pays européen à l'autre : de 37 % en Espagne, il passe à 62 % en France. L'Allemagne, avec un indice de 48 %, proche de celui du Royaume-Uni et de la Belgique, se trouve plutôt dans la fourchette basse des pays européens, surtout si on considère le salaire horaire. En 2015, il représentait seulement 34 % du salaire horaire moyen, comparé à 47 % en France. Toutefois, calculé sur une base mensuelle, le salaire minimum d'un travailleur allemand est très proche de celui de son homologue français, en raison d'un temps de travail plus élevé outre-Rhin, comme le montrent les chiffres d'Eurostat du tableau ci-après. Le tableau présente une comparaison du niveau du SMIC dans les pays européens.

Tableau 2 : Niveau du SMIC mensuel en euros de 22 pays européens (année 2016)

Pays	Montant du SMIC	Pays	Montant du SMIC
Allemagne	1440,00	Lituanie	365,00
Belgique	1516,88	Luxembourg	1922,96
Bulgarie	214,75	Malte	728,04
Croatie	411,47	Pays-Bas	1530,90
Espagne	764,40	Pologne	425,45
Estonie	430,00	Portugal	618,33
Irlande	1546,35	Rép. Tchèque	365,63
France	1466,62	Roumanie	254,22
Grèce	683,76	Royaume-Uni	1479,72
Hongrie	350,69	Slovaquie	405,00
Lettonie	370,00	Slovénie	790,73

Source : Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>, consulté le 28 février 2017.

Les deux tableaux montrent les profonds écarts qui existent entre les pays, tant au niveau de l'indice de Kaitz (37 % en Espagne contre 62 % en France) que du montant mensuel⁸ du SMIC (254 euros en Roumanie contre 1923 euros au Luxembourg, soit un montant presque dix fois

8. Pour les pays dans lesquels le SMIC n'est pas fixé sur une base mensuelle mais sur un taux horaire, comme en France et en Allemagne, le SMIC mensuel a été calculé en multipliant le taux horaire par le nombre d'heures de travail hebdomadaire.

supérieur). En dépit du niveau relativement bas du salaire minimum allemand par rapport à la moyenne européenne, les instigateurs de la réforme estimaient que celle-ci allait aider plusieurs millions de travailleurs, notamment les « mini-jobbers », à sortir de la pauvreté. Il est toutefois difficile de déterminer avec exactitude le nombre de personnes concernées – entre 4 et 5 millions, voire un peu plus –, et ce pour plusieurs raisons : la loi dispose que l'application du salaire minimum doit tenir compte de la durée de travail effective, mais sans indiquer clairement les éléments de rémunération à prendre en considération en plus du salaire horaire – prime de fin d'année, prime de vacances, 13^e mois –, une incertitude initiale qui a été levée depuis⁹. En outre, la loi prévoit un certain nombre d'exceptions à l'application du salaire minimum, transitoires certes, mais qui rendent le paysage global moins lisible.

9. La Cour fédérale du travail (Bundesarbeitsgericht) a statué sur cette question le 25 mai 2016, disposant qu'une prime annuelle versée antérieurement pouvait être incluse dans le calcul du salaire minimum à condition que son versement soit mensualisé et que ce procédé ait été validé par un accord d'établissement.

Le cadre réglementaire du salaire minimum

Le projet initial du ministère du Travail, placé sous la houlette de la ministre social-démocrate Andrea Nahles, prévoyait l'introduction d'un salaire minimum applicable à tous. Devant le scepticisme, voire l'hostilité de certains membres de la coalition gouvernementale, sans compter les lobbys des milieux patronaux, un certain nombre d'exceptions ont été acceptées et intégrées à la loi. Ainsi, le salaire minimum ne s'applique pas :

- ▀ aux jeunes de moins de 18 ans sans formation professionnelle¹⁰ ;
- ▀ aux apprentis en formation professionnelle ;
- ▀ aux stagiaires qui effectuent un stage obligatoire dans le cadre scolaire, professionnel ou universitaire d'une durée ne dépassant pas trois mois, avant ou pendant leur formation scolaire ou universitaire¹¹ ;
- ▀ aux chômeurs de longue durée pendant les six premiers mois suivant leur retour à l'emploi¹².

En plus de ces exceptions permanentes liées à des questions d'âge ou de statut, le législateur a prévu une phase de transition jusqu'au 1^{er} janvier 2017 pour certaines branches qui, au 1^{er} janvier 2015 et conformément à la convention collective de leur secteur, payaient des salaires horaires inférieurs à 8,50 euros. C'est notamment le cas de l'industrie de la viande, du textile, de l'agriculture, ou encore des taxis et des coiffeurs. Le secteur de l'intérim, qui emploie environ 3 % de l'ensemble des salariés, bénéficie aussi de cette dérogation. Les branches ayant obtenu un sursis jusqu'au 1^{er} janvier 2017 devaient toutefois négocier une convention collective applicable à tous les salariés du secteur. Juste avant le vote au Bundestag, le patronat a obtenu des concessions supplémentaires, faisant valoir que le

10. La fixation du seuil à 18 ans vise à éviter que des jeunes encore mineurs cherchent un travail au lieu de s'engager dans une formation professionnelle dont la rémunération est en règle générale inférieure au salaire minimum.

11. Le ministère du Travail souhaitait à l'origine mettre un terme à l'exploitation de bon nombre de stagiaires, souvent sous-payés par rapport au travail effectué. Mais il n'a pas pu imposer ses vues face aux milieux patronaux en ce qui concerne les stages obligatoires.

12. Cette mesure, très discutée, était supposée inciter les employeurs à donner une chance aux chômeurs de longue durée, dont les perspectives d'insertion sur le marché du travail sont très faibles.

salaire minimum constituait une menace pour certaines catégories d'emplois atypiques¹³. Ainsi, dans l'agriculture, les exploitants ayant recours à des travailleurs saisonniers (qui sont quelque 300 000 à l'échelle du secteur) ont obtenu le droit de déduire les frais d'hébergement et de nourriture du salaire minimum versé ainsi qu'un allongement de la durée de travail ouvrant droit au salaire minimum (de 50 jours, elle est passée à 70 jours). Même chose pour les sociétés de portage de presse : invoquant la menace que ferait peser selon elles le nouveau salaire minimum sur la liberté de la presse, elles ont obtenu un sursis de deux ans¹⁴. Si un certain nombre d'exceptions à l'application de la loi au 1^{er} janvier 2015 ont été actées par le gouvernement, elles demeurent finalement peu nombreuses et ne sont prévues que pour une durée maximale de deux ans. Les secteurs ayant bénéficié d'une dérogation sont tenus d'appliquer le taux de 8,50 euros au plus tard au 1^{er} janvier 2017, et devront appliquer à partir du 1^{er} janvier 2018 celui fixé par la commission compétente, ce qui mettra fin à toutes les exceptions¹⁵.

Parallèlement à l'instauration du salaire minimum national, le gouvernement a créé une commission, la Mindestlohnkommission. Constituée de neuf membres¹⁶, elle est appelée à se prononcer tous les deux ans sur l'ampleur de l'augmentation du salaire minimum. Le 28 juin 2016, la commission a décidé de porter ce dernier à 8,84 euros bruts de l'heure ouvrée à compter du 1^{er} janvier 2017. Pour prendre sa décision, la commission doit tenir compte de l'évolution des salaires¹⁷ et veiller à ne pas porter atteinte à la compétitivité du site Allemagne.

Le salaire minimum est fondé sur un tarif horaire. Or, la plupart des Allemands ne connaissent pas leur salaire horaire, seulement leur salaire mensuel, le nombre d'heures travaillées n'étant pas fixé par le

13. D'autres secteurs ont également tenté de faire valoir leur droit à un traitement d'exception, tels que les boulangers et les hôtels-restaurants, mais sans succès.

14. Au 1^{er} janvier 2015, les porteurs de journaux percevaient un salaire minimum de 6,38 euros de l'heure ouvrée ; en 2016, le montant horaire est passé à 7,23 euros, avant de devoir atteindre le minimum légal en 2017. Dans le secteur de la presse, les contestations ont été particulièrement virulentes. Certains juristes ont même fait valoir que le salaire minimum pouvait être déclaré comme anticonstitutionnel au motif qu'il porterait atteinte à la liberté de la presse.

15. Les exceptions au salaire minimum ne concerneraient que 2,8 % des salariés. Voir N. Görtzgen *et al.*, « Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen », *IAB-Kurzbericht*, n° 12, 2016.

16. La commission chargée de réévaluer le salaire minimum (Mindestlohnkommission) comprend, outre son président, trois membres désignés par le patronat, trois par les syndicats, ainsi que deux représentants du monde scientifique qui eux n'ont pas le droit de vote. Les membres de la commission sont désignés pour une durée de cinq ans (paragraphe 4 de la loi MiLoG).

17. La commission a décidé de cette augmentation en se référant à l'indice des conventions collectives (Tarifindex) de Destatis, qui prend en compte les augmentations accordées dans le cadre des conventions collectives, pour la période janvier 2015-juin 2016 inclus. Selon Destatis, l'augmentation des salaires calculée sur cette base était de 4 %.

gouvernement, comme c'est le cas en France, mais par les partenaires sociaux, ce qui conduit à une certaine diversité des durées de travail. Dans ce contexte, le contrôle de l'application de la loi revêt une grande importance. C'est aux services de la douane qu'a été confiée la mission de contrôler la durée de travail réelle afin de faire en sorte que le salaire minimum soit effectivement versé aux salariés qui y ont droit, ce qui implique des contraintes de part et d'autre¹⁸.

Les médias français ont salué l'introduction du salaire minimum en Allemagne, y voyant une avancée vers un système « à la française ». Bien que l'Allemagne abandonne le système de salaires minimums sectoriels négociés par les partenaires sociaux au profit d'un système national unifié, des différences importantes subsistent. Comparé au salaire médian et même en tenant compte de l'augmentation du 1^{er} janvier 2017, le salaire minimum allemand est nettement moins élevé que celui appliqué en France. Contrairement au SMIC français, il n'est pas indexé annuellement sur l'inflation, et son évolution reste du ressort de la Mindestlohnkommission, qui le réévalue tous les deux ans en tenant compte de l'ensemble des conventions collectives en vigueur.

18. Dans neuf branches où le travail au noir est endémique, les contrôles sont particulièrement sévères : les employeurs sont tenus de noter le début, la durée et la fin du temps de travail pour chaque salarié et chaque journée de travail, et ce pendant deux ans. Ceux qui contreviennent à la nouvelle loi risquent une amende de 500 000 euros. Le patronat regrette ces nouvelles règles qui font perdre du temps aux entreprises, notamment en cas d'horaires flexibles.

Les catégories de salariés concernés par le salaire minimum

Pour mesurer l'impact de la nouvelle loi sur le marché de l'emploi, il faut pouvoir déterminer avec précision le nombre de salariés concernés, or cette donnée a été diversement commentée par les instituts de recherche et les milieux gouvernementaux depuis la mise en discussion du projet de loi. Plus on se rapprochait de la date de l'entrée en vigueur de la loi, plus le nombre estimé de personnes concernées tendait à baisser. Ainsi, une publication de 2013 fondée sur les chiffres du panel socio-économique¹⁹ de 2011 estimait à 6,1 millions le nombre de salariés gagnant moins de 8,50 euros de l'heure ouvrée, soit 19,2 % de l'ensemble des salariés. Au printemps 2015, quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi, l'Office fédéral des statistiques (Destatis) estimait leur nombre à environ 4 millions – 2,9 millions à l'Ouest et 1,1 million à l'Est –, soit 10,7 % de l'ensemble des salariés²⁰. Les estimations actuelles, qui s'appuient sur le panel des entreprises de l'Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) de Nuremberg²¹, font état de 2 millions de salariés concernés par la loi sur le salaire minimum, soit 4,4 % seulement de l'ensemble des salariés.

19. Le panel socio-économique (Sozio-oekonomisches Panel, SOEP) correspond à un sondage représentatif effectué par l'institut économique DIW de Berlin qui, depuis une trentaine d'années, interroge environ 30 000 personnes (près de 11 000 ménages). Les questions posées portent sur les revenus, l'emploi, la formation ou encore la santé. Les mêmes personnes étant interrogées régulièrement, ces sondages permettent de dégager des tendances sur le long terme. Voir M. Heumer *et al.*, « Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko », *IW-Trends*, janvier 2013.

20. Statistisches Bundesamt, « 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen », communiqué de presse du 6 avril 2015. Cette étude souligne les grandes disparités entre l'est et l'ouest du pays : d'après les calculs de Destatis, seuls 8,9 % des emplois étaient concernés à l'Ouest, contre 22 % à l'Est. Des études postérieures révèlent également de profonds écarts au niveau régional, avec un taux de 14 % en Saxe et moins de 3 % dans les Länder du Sud, la Bavière et le Bade-Wurtemberg (L. Bellmann *et al.*, « Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben », *IAB-Kurzbericht*, n° 6, 2015.

21. Le panel des entreprises de l'IAB est un sondage représentatif des employeurs portant sur les données de l'emploi. Créé en 1993, il concerne environ 16 000 entreprises de toutes tailles et de tous secteurs et produit des statistiques sur l'offre de travail.

Plusieurs facteurs expliquent ces écarts entre les diverses estimations, dont l'ampleur a surpris les spécialistes. Le premier élément est le facteur temps. À l'approche de la date de l'entrée en vigueur de la loi, de plus en plus d'entreprises ont commencé à anticiper les augmentations à venir et à appliquer le futur salaire minimum, notamment celles qui étaient soucieuses de leur image. Un autre élément est le périmètre des personnes concernées. Le sondage du SOEP intègre les cas de figure où le salaire minimum ne s'applique pas (les jeunes, les apprentis, etc.), ce qui accroît artificiellement le nombre de salariés concernés, alors que celui de l'IAB les met de côté, ces exceptions étant déjà connues à l'époque. Il en va de même pour le versement des primes, incluses dans l'étude de l'IAB, mais exclues de celle du SOEP. Dernier élément, parmi peut-être les plus importants : les résultats du panel IAB ne sont représentatifs que des entreprises employant au moins un salarié soumis aux cotisations sociales, un choix qui exclut *de facto* toutes celles qui, dans le secteur du nettoyage par exemple, ne proposent que des « mini-jobs²² ». La composition du panel influe fortement sur les résultats, ce qui explique que les chiffres avancés varient du simple au double.

Si le nombre de salariés touchés par l'introduction du salaire minimum ne fait pas consensus, les branches d'activité à bas salaires sont connues. Comme le montre le tableau 2 ci-dessous, ce sont essentiellement les secteurs des services, notamment le commerce de détail, les restaurants et l'hôtellerie, où les femmes sont majoritaires, qui appliquaient un salaire horaire inférieur à 8,50 euros avant le 1^{er} janvier 2015. Par contre, les actifs qui travaillent dans l'industrie ou les mines, l'administration publique, le bâtiment, les assurances ou les services financiers ne sont guère concernés.

22. Les « mini-jobs » sont une particularité allemande. Un mini-job est un emploi exercé à temps plein ou à temps partiel, à durée déterminée ou indéterminée, dont la rémunération ne peut dépasser 450 euros par mois. Le salarié ne verse pas de cotisations sociales, sauf une cotisation minimale pour la retraite s'il le souhaite, et ne paie pas d'impôts sur ce revenu. L'employeur verse environ 30 % de cotisations sociales au centre d'administration des « mini-jobs ». Un mini-job peut être exercé à titre principal, par des étudiants, des retraités, des mères de famille ou des chômeurs, ou bien à titre secondaire en complément d'un emploi à temps plein.

Tableau 3 : Salariés concernés par le salaire minimum selon les branches d'activité (en %)

Mines	0,2	Biens de consommation	2,8
Administration publique	0,2	Information et communication	3,2
Bâtiment	0,3	Services économiques, financiers	4,9
Services financiers, assurances	0,5	Transport et stockage	8,3
Biens d'investissement	0,7	Alimentation	10,0
Biens de production	0,9	Autres services	11,7
Lobbying	1,8	Commerce de détail	11,9
Commerce de gros	2,1	Agriculture et pêche	12,7
Santé et social	2,3	Hôtellerie et restauration	17,6
Éducation/enseignement	2,5		

Source : L. Bellmann et al., IAB-Kurzbericht, n° 6, 2015.

Ce tableau, qui indique pour chaque secteur d'activité le pourcentage de salariés qui gagnaient moins de 8,50 euros de l'heure avant le 1^{er} janvier 2015, prend uniquement en compte les entreprises qui emploient au moins un salarié assujéti aux cotisations sociales. On peut donc en déduire que le pourcentage de bas salaires indiqué pour les branches dans lesquelles des entreprises recrutent exclusivement des « mini-jobbers » est probablement sous-évalué. Ces chiffres montrent aussi que les bas salaires sont concentrés dans quelques secteurs bien définis qui recrutent du personnel pas ou peu qualifié.

L'impact du salaire minimum sur l'emploi

Avant l'entrée en vigueur du salaire minimum, la crainte la plus largement exprimée était que le chômage allait augmenter de façon considérable du fait que les entreprises des secteurs à bas salaires seraient incapables de faire face à l'augmentation de leurs frais salariaux et n'auraient d'autre choix que de licencier massivement. Or cette crainte s'est avérée infondée. Si la réforme a ébranlé le marché du travail, l'emploi en Allemagne n'en demeure pas moins l'un des plus vigoureux d'Europe. Le taux de chômage a continué à refluer, sans mouvement particulier, comme il le faisait depuis 2010, pour se fixer à 4,1 % fin 2016 d'après les chiffres d'Eurostat²³. Le nombre d'emplois assujettis aux cotisations sociales a quant à lui augmenté (+ 400 000 environ entre fin 2015 et fin 2016).

Si la situation globale du marché du travail n'est nullement préoccupante – il est vrai que la grande majorité des rémunérations se situe au-delà du salaire minimum –, certaines catégories d'emplois et branches d'activité étaient considérées comme particulièrement vulnérables, notamment les mini-jobs. La plupart des commentateurs s'attendaient ainsi à un fort recul de leur nombre, estimant que ce type d'emploi à temps très réduit, faiblement rémunéré et souvent à un niveau très inférieur au nouveau seuil, allait nécessairement perdre de son attrait. D'après l'Agence centrale des « mini-jobs », qui gère ces emplois sur le plan administratif, leur nombre aurait baissé de 2,7 % (- 187 125) entre septembre 2014 et septembre 2015, pour atteindre 6,5 millions. Toutefois, en raison de l'afflux de migrants en 2015, la proportion de « mini-jobbers »

23. L'Agence fédérale du travail de Nuremberg, qui s'appuie sur d'autres données que celles utilisées par Eurostat pour calculer le nombre de chômeurs, avance un taux de 5,7 % pour le mois de novembre 2016, mais l'évolution est la même : d'après l'Agence fédérale, le nombre de chômeurs a baissé d'un peu plus de 100 000 entre fin 2015 et fin 2016 (voir le site : statistik.arbeitsagentur.de). L'évolution est tout aussi positive concernant le nombre d'actifs : d'après les chiffres de Destatis du mois de janvier 2017, 43,4 millions de personnes habitant en Allemagne détenaient un emploi en 2016 (moyenne annuelle), soit 425 000 personnes de plus (+ 1 %) par rapport à 2015 – un accroissement plus élevé que celui de 2015 (+ 377 000). Le niveau de l'emploi actuel est le plus élevé jamais enregistré depuis l'unification allemande, en dépit de la réforme du salaire minimum (voir le site : www.destatis.de). La hausse du taux d'emploi de la population allemande ainsi que le nombre élevé de migrants ont plus que compensé les effets démographiques négatifs (B. Lestrade, « Vieillissement de la population active : quelles perspectives pour le marché de l'emploi », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 218, 2016).

de nationalité étrangère qui bénéficient du salaire minimum au même titre que les salariés allemands a augmenté de 3,8 % entre juin 2015 et juin 2016 pour atteindre 829 665²⁴, alors que sur la même période le nombre de « mini-jobbers » allemands a continué de baisser légèrement. Notons néanmoins que le recul du nombre de « mini-jobs » ne correspond pas forcément à une perte d'emplois²⁵. D'après l'Agence fédérale du travail, certains « mini-jobs », notamment dans le commerce de détail, la gastronomie et la restauration, auraient été transformés en emplois réguliers à horaire réduit²⁶.

Si l'introduction du salaire minimum n'a pas eu d'impact sur le chômage en général, des fragilités apparaissent toutefois dans certains secteurs d'activité où le coût de la main-d'œuvre est une part importante du coût total, comme dans l'agriculture. Ainsi, les 330 000 travailleurs saisonniers d'Europe de l'Est qui venaient chaque année travailler en Allemagne risquent de coûter trop cher aux agriculteurs allemands par rapport à ce que leur rapporte la vente dans le commerce de produits tels que les fraises et les asperges, le tarif horaire applicable étant désormais celui du salaire minimum contre 8 euros de l'heure en 2016 et seulement 7,40 euros en 2015. L'avantage compétitif du secteur agricole allemand par rapport à ses concurrents, français notamment, est sérieusement écorné, d'autant plus que les nouvelles obligations administratives imposées par l'instauration du salaire minimum pénalisent particulièrement les agriculteurs allemands, d'après certaines associations du secteur²⁷.

L'impact du salaire minimum sur l'emploi a aussi été analysé sous un autre angle, celui de ses répercussions sur le nombre de *Aufstocker*, ces travailleurs à bas salaire qui perçoivent un complément de revenu de l'État en raison de la faiblesse de leurs ressources. L'introduction du salaire minimum devait en effet, d'après ses instigateurs, aider le gouvernement à

24. Il s'agit surtout de mini-jobbers de nationalité syrienne, dont le nombre a considérablement augmenté (+ 89,3 %), suivis des mini-jobbers roumains (+ 21,6 %) et bulgares (+ 20 %). D'après Erik Thomsen, président de la centrale des mini-jobs à Essen, la hausse du nombre de mini-jobbers de nationalité syrienne, afghane et irakienne montre qu'un mini-job peut être un premier pas vers une intégration sur le marché de l'emploi allemand (blog.minijob-zentrale.de).

25. M. Amlinger, R. Bispinck et T. Schulten, « Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven », *op. cit.*

26. Un indice de cette transformation pourrait être la hausse du nombre d'emplois à temps partiel assujettis aux cotisations sociales entre septembre 2015 et septembre 2016 (+ 41 000, soit une augmentation de 1,2 %), selon les statistiques de l'Agence fédérale du travail de Nuremberg.

27. Les obligations légales qui accompagnent l'introduction du salaire minimum, notamment la transcription quotidienne des heures de travail effectives, sont plus lourdes du fait que les bulletins de salaire doivent être établis à date fixe, alors que les agriculteurs avaient l'habitude de ne faire le décompte du salaire dû qu'au moment du départ des travailleurs saisonniers pour leur pays d'origine (« RLP: "Mindestlohn kostet Arbeitsplätze in der Landwirtschaft" », 13 janvier 2015, disponible sur : www.fruchtportal.de).

faire des économies sur ces versements complémentaires, la hausse de revenus qui en résulterait devant permettre à bon nombre de salariés de sortir de la pauvreté. Certaines études²⁸ font effectivement état d'un léger recul du nombre de *Aufstocker* (entre - 57 000 et - 64 000 sur un total d'environ 1,35 million). Cette diminution signifie-t-elle que certains sont effectivement sortis de la pauvreté grâce à l'introduction du salaire minimum ou, au contraire, que les perspectives d'emploi des *Aufstocker* se sont dégradées et qu'un certain nombre d'entre eux ont perdu leur travail ? S'il est encore trop tôt pour évaluer l'impact du salaire minimum sur cette catégorie de travailleurs, l'analyse de leur temps de travail apporte un début de réponse : les trois quarts des *Aufstocker* salariés travaillent moins de 32 heures par semaine, 60 % moins de 22 heures et un tiers moins de 11 heures. Ces chiffres indiquent que les *Aufstocker* sont davantage des chômeurs arrondissant leurs fins de mois – grâce à un « mini-job », par exemple – ou des travailleurs à temps partiel réguliers que des salariés à temps plein recevant un complément d'allocation-chômage en raison d'un revenu trop bas. Si l'introduction du salaire minimum ne résout pas le problème des chômeurs de longue durée, l'espoir du gouvernement de faire des économies sur les versements sociaux ne s'est guère réalisé non plus²⁹.

28. K. Bruckmeyer et J. Wiemers, « Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig », *IAB-Kurzbericht*, n° 7, 2014.

29. Il a été calculé que le salaire minimum permet à l'État d'économiser entre 700 000 et 900 000 euros par an sur l'allocation chômage II (Hartz IV) (K. Bruckmeyer et J. Wiemers, *op. cit.*). Du fait de l'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu engendrée par l'instauration du salaire minimum, le bénéfice pour les budgets publics serait de l'ordre de 2,2 à 3 milliards d'euros par an.

La stratégie des entreprises

Si la plupart des économistes allemands se sont d'abord montrés sceptiques voire hostiles à l'introduction du salaire minimum, c'est parce qu'ils craignaient que les entreprises ne parviennent pas à générer assez d'activité pour compenser le renchérissement du facteur travail qui en découlerait et que de nombreux emplois soient supprimés. Or l'évolution de l'emploi est restée positive depuis l'introduction du salaire minimum, probablement parce que la plupart des entreprises ne sont pas concernées par cette mesure, le niveau salarial qu'elles appliquent étant plus élevé. Ainsi, 70 % des entreprises allemandes estiment que le salaire minimum ne les concerne pas. À l'Ouest, ce taux atteint 75 %, alors qu'à l'Est la moitié seulement des entreprises considèrent que l'introduction du salaire minimum n'a pas d'impact sur elles³⁰. Les entreprises des secteurs concernés, à savoir le commerce de détail, l'agriculture et la restauration (voir tableau 2), ont dû faire face à une hausse de leurs dépenses. Plusieurs possibilités s'offrent à elles pour compenser les efforts financiers qui leur sont demandés : elles peuvent recruter moins de personnel ou en licencier ; avoir recours à des formes d'emploi flexibles (intérim, CDD) ou recruter des personnes ne bénéficiant pas du salaire minimum (jeunes, stagiaires, chômeurs de longue durée) ; elles peuvent aussi réduire le temps de travail, accroître la productivité en intensifiant les cadences et/ou substituer les machines aux hommes ; enfin, elles peuvent reporter les coûts sur les clients en augmentant le prix de vente des biens qu'elles produisent.

30. La majorité des entreprises allemandes ne sont pas du tout concernées par l'introduction du salaire minimum (70,6 % à l'échelle du pays, mais 75,4 % à l'Ouest et 49,2 % à l'Est) ; seulement 6 % à l'Ouest et 8,3 % à l'Est considèrent qu'elles sont directement touchées par le renchérissement du facteur travail, les autres estimant que l'impact est indirect ou encore difficile à prévoir au moment de l'enquête (L. Bellmann *et al.*, « Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *IAB-Kurzbericht*, n° 18, 2016).

Tableau 4 : Réaction des entreprises à l'introduction du salaire minimum (en %)

	Réduction des recrutements		Licenciements	
	Déjà réalisée	Envisagée	Réalisés	Envisagés
Est	9,9	4,7	4,1	2,2
Ouest	10,9	5,8	5,2	2,5
Total	10,4	5,3	4,7	2,4

Source : L. Bellmann et al., IAB-Kurzbericht, n° 18, 2016.

Les chiffres ci-dessus, qui proviennent d'une enquête conduite par l'Institut IAB de Nuremberg, indiquent que les entreprises concernées par le salaire minimum préfèrent réduire le nombre d'embauches plutôt que licencier, ce qui est logique, le réajustement de l'emploi par le biais de licenciements étant plus coûteux qu'une baisse des recrutements. Les mouvements les plus importants ont été observés dans les secteurs à bas salaires tels que l'agriculture, le commerce, l'alimentation et le secteur des services en général. Globalement, on estime à environ 60 000 le nombre total d'emplois perdus, de licenciements et de recrutements non effectués, mais cette estimation de l'IAB relève de la conjecture, et ce d'autant plus qu'il est impossible de déterminer dans quelle mesure il s'agit de « mini-jobs » ou d'emplois soumis aux cotisations sociales. Il est néanmoins intéressant de noter que les entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête sont nettement moins nombreuses à envisager à l'avenir de réduire leurs effectifs (5,3 %) ou de licencier du personnel (2,4 %), ce qui tendrait à démontrer qu'elles se sont adaptées rapidement et ont pris des mesures en amont, souvent avant l'introduction du salaire minimum³¹.

31. Un autre indicateur de cette réactivité est l'application du salaire minimum par de nombreuses entreprises avant même l'entrée en vigueur de la mesure. Le nombre estimé de personnes concernées a effectivement baissé de façon considérable, passant de 15 % des actifs au moment du débat sur la loi à seulement 4 % lors de son entrée en vigueur. Si cette baisse est à mettre en partie sur le compte de la difficulté à évaluer le nombre réel de personnes concernées, elle tient aussi à la

On pourrait être tenté d'expliquer le taux relativement faible de perte d'emplois par un recours accru des entreprises aux formes d'emploi non soumises au salaire minimum. Mais cela ne semble pas être le cas. En 2015, une infime minorité d'entre elles (1,1 %) ont embauché plus de stagiaires, d'apprentis ou de chômeurs de longue durée³², et elles ne sont guère plus nombreuses (1,9 %) à l'envisager à l'avenir. Le recours aux formes d'emploi flexibles ne joue pas non plus un rôle déterminant. Seules 2,8 % des entreprises ont embauché davantage d'intérimaires ou de salariés en CDD et elles sont tout aussi rares (2,4 %) à y songer pour l'avenir³³.

En revanche, un nombre non négligeable d'entreprises, surtout à l'Est, a choisi de compenser le renchérissement du coût du travail par deux autres méthodes : la réduction du temps de travail et l'augmentation des prix de vente. Pour ce qui est du temps de travail ou, alternativement, de sa densification, 18 % des entreprises interrogées dans le cadre du panel de l'IAB (20 % à l'Est et 16,1 % à l'Ouest) déclarent avoir déjà eu recours à ces procédés, et 4,1 % (2,8 % à l'Est et 5 % à l'Ouest) l'envisagent à l'avenir³⁴. L'augmentation des prix de vente semble avoir été l'instrument le plus utilisé pour faire face à la hausse des coûts. Ainsi, près d'une entreprise sur cinq indique avoir augmenté ses prix (soit une moyenne de 17,9 % à l'échelle du pays – 24,2 % à l'Est et 13,4 % à l'Ouest). D'autres songent à leur emboîter le pas : elles sont 7,7 % à avoir déclaré qu'elles envisageaient d'augmenter leurs prix de vente à l'avenir (5,7 % à l'Est et 7,7 % à l'Ouest). Ces différences de comportement entre les entreprises des anciens et des nouveaux Länder montrent que, plus de 25 ans après l'unification, les situations respectives des entreprises et, partant, des salariés de l'Est et de l'Ouest mettent du temps à converger³⁵.

capacité d'anticipation des entreprises. En anticipant l'augmentation des salaires, celles-ci peuvent en outre se permettre d'être plus sélectives lors des recrutements.

32. Un élément positif a été noté concernant les chômeurs de longue durée : si l'introduction du salaire minimum semblait *a priori* un frein à leur retour à l'emploi, les entreprises, dans l'ensemble, n'ont pas fait valoir l'exception qui leur permettait de les rémunérer en dessous du tarif pendant les six premiers mois de leur contrat de travail, ne souhaitant pas passer pour injustes ni créer de l'insatisfaction au sein du personnel.

33. L. Bellmann *et al.*, « Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *op. cit.*

34. Ces chiffres montrent que les entreprises ont anticipé le renchérissement du coût du travail dans l'ensemble de l'Allemagne, mais davantage à l'Est qu'à l'Ouest, les entreprises des nouveaux Länder ayant été plus nombreuses à agir rapidement.

35. Dans les premiers temps après la chute du Mur de Berlin, le salaire moyen d'un Allemand de l'Est équivalait à peine à la moitié de ce que touchait son homologue à l'Ouest. Aujourd'hui, le salaire moyen à l'Est atteint environ les trois quarts du salaire moyen à l'Ouest, un écart qui ne se résorbe que lentement. Il est vrai qu'à l'Est, il y a peu de grandes entreprises industrielles qui paient des salaires élevés, peu d'entreprises affiliées aux conventions collectives, et un nombre élevé d'emplois atypiques. L'introduction du salaire minimum a par conséquent un impact plus grand à l'Est qu'à l'Ouest.

Quant aux autres moyens de faire des économies, les entreprises ne semblent guère les avoir utilisés. Ainsi, moins de 2 % d'entre elles ont eu recours à l'externalisation des services, et elles ont été encore moins nombreuses à avoir remplacé une partie de leur personnel par des machines. Il est vrai que les domaines d'activité où le salaire minimum est très répandu relèvent essentiellement du secteur des services, où l'homme peut plus difficilement être remplacé par des machines.

Le salaire minimum a sur les entreprises un impact direct – augmentation des coûts salariaux – mais aussi indirect en raison par exemple de la modification des termes de la concurrence ou des prix du marché des différents éléments de la chaîne de valeur. D'après les différentes enquêtes, dont la plupart s'appuient sur les appréciations des entreprises elles-mêmes³⁶ et sont de ce fait en partie subjectives, la réaction la plus courante a été non pas de licencier du personnel mais de réduire le nombre de recrutements au salaire minimum et de renforcer les exigences envers les nouvelles recrues. Ce changement d'attitude a aussi un impact sur les salariés déjà en place, de nombreuses entreprises ayant augmenté les cadences de travail. Si les salariés supportent une part des conséquences du renchérissement du facteur travail, les clients, privés ou professionnels, sont également mis à contribution par le biais de l'augmentation des prix de vente. La hausse du niveau du salaire minimum, qui est passé de 8,50 euros de l'heure à 8,84 euros au 1^{er} janvier 2017, oblige les entreprises à s'adapter à nouveau.

36. Voir par exemple L. Bellmann *et al.*, « Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *op. cit.*

Conclusion et perspectives

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les salariés allemands bénéficient d'un salaire minimum légal. Initialement fixé à 8,50 euros de l'heure, il est passé à 8,84 euros au 1^{er} janvier 2017. Plébiscité tant par l'ensemble de la population que par les partis représentés au Bundestag, il a en revanche été accueilli avec une certaine réserve, voire une réelle hostilité, par de nombreux économistes. Sans être opposés à l'instrument en lui-même, certains ont estimé que le niveau fixé était trop élevé et qu'il ne pouvait que conduire à une hausse du chômage. Deux ans plus tard, la réalité a donné tort aux Cassandre : le chômage a continué à baisser et l'emploi global à augmenter comme avant ; aucun impact notable n'a été constaté. Il est vrai que le niveau de rémunération est relativement élevé en Allemagne et que seules 12 % des entreprises sont concernées par la réforme, la plupart d'entre elles étant concentrées dans quelques secteurs spécifiques tels que l'agriculture, les transports, le commerce et la restauration, où les bas salaires sont la norme.

Si les craintes suscitées par cette réforme ne se sont pas réalisées, les espoirs nourris par les sociaux-démocrates de voir une fraction importante de la population sortir de la pauvreté grâce au salaire minimum ne se sont pas matérialisés non plus, comme le montre le faible recul du nombre de *Aufstocker*. Le taux de pauvreté, plus élevé en Allemagne qu'en France, dépasse toujours les 16 % en 2016 outre-Rhin, mais l'instauration du salaire minimum, qui se veut un instrument de répartition, n'est peut-être pas le meilleur moyen d'améliorer la situation des millions de personnes démunies que compte le pays. Cela tient à la composition de ce salariat à faible revenu. Les actifs du secteur des bas salaires sont souvent des personnes qui exercent un emploi à horaire réduit, que ce soit sous la forme d'un « mini-job » ou d'un emploi à temps partiel classique assujetti aux cotisations sociales. La transformation d'un nombre important de « mini-jobs » en emplois classiques après la création du salaire minimum illustre le phénomène des vases communicants. Il est vrai qu'avant 2015 les emplois à durée normale payés moins de 8,50 euros de l'heure étaient plutôt rares, excepté dans le secteur de l'agriculture qui, lui, était tributaire des travailleurs saisonniers étrangers, ce qui relève d'une autre problématique.

Les entreprises, qui ont dû faire face à une hausse des coûts salariaux, semblent avoir peu souffert ; certaines ont anticipé la réforme en recrutant moins de personnel et en exigeant de leurs employés davantage de compétences, d'autres ont réduit la facture en diminuant le temps de travail ou en densifiant l'activité des salariés, d'autres encore ont répercuté le surcoût sur leurs clients en augmentant leurs prix de vente. Si, deux ans après son entrée en vigueur, le salaire minimum n'a entraîné aucun bouleversement majeur – peut-être en raison de son faible niveau par rapport au salaire médian –, seul l'avenir dira si la réforme est un véritable succès, car le contexte actuel, très favorable, risque de changer en cas de hausse du prix de l'énergie ou d'un relèvement des taux d'intérêt. En attendant, les sociaux-démocrates du SPD, qui sont à l'origine de la réforme, pourraient en tirer avantage lors des élections au Bundestag en septembre 2017, à condition de manœuvrer intelligemment.

Références

- Amlinger, M., Bispinck, R. et Schulten, T., « Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven », *WSI-Report*, n° 28, janvier 2016.
- Bellmann, L., Bossler, M., Dütsch, M., Gerner, H.-D. et Ohlert, C., « Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *IAB-Kurzbericht*, n° 18, 2016.
- Bellmann, L., Bossler, M., Gerner, H.-D. et Hübler, O., « Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben », *IAB-Kurzbericht*, n° 6, 2015.
- Berge (vom), P., Klingert, I., Becker, S., Lenhart, J., Trenkle, S. et Umkehrer, M., « Mindestlohn ausnahme für Langzeitarbeitslose – Wenig wirksam und kaum genutzt », *IAB-Kurzbericht*, n° 23, 2016.
- Bruckmeyer, K. et Wiemers, J., « Die meisten Aufstocker bleiben trotz Mindestlohn bedürftig », *IAB-Kurzbericht*, n° 7, 2014.
- Falck, O., Knabe, A., Mazat, A. et Wiederhold, S., « Mindestlohn in Deutschland. Wie viele sind betroffen? », *Ifo-Schnelldienst*, n° 24, 23 décembre 2013.
- Groll, D., « Mindestlohn: erste Anzeichen für Jobverluste », *Wirtschaftsdienst*, n° 6, 2015.
- Gürtzgen, N., Kubis, A., Rebien, M. et Weber, E., « Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen », *IAB-Kurzbericht*, n° 12, 2016.
- Kubis, A., Rebien, M. et Weber, E., « Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle », *IAB-Kurzbericht*, n° 12, 2015.
- Heumer, M., Lesch, H. et Schröder, C., « Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko », *IW-Trends*, janvier 2013.
- Lesch, H. et Schröder, Ch., « Ein Jahr gesetzlicher Mindestlohn: Auswirkungen auf Beschäftigung, Preise und Lohnstruktur », *IW-Report*, n° 20, 2016.
- Lestrade, B., « Vieillissement de la population active : quelles perspectives pour le marché de l'emploi », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 218, 2016.
- Lestrade, B., « Le SPD – victime de ses contradictions ? », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, n° 1, 2014.

Mindestlohnkommission, *Erster Bericht über die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohnes*, Berlin, 2016, www.mindestlohn-kommission.de.

Schulten, T. et Weinkopf, C., « Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – eine erste Zwischenbilanz », in S. Körzell et C. Falk (dir.), *Kommt der Mindestlohn überall an?*, Hambourg, VSA, 2015.

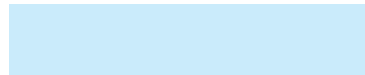
Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16*, Paderborn, Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag, 2015, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

Schuster, Th., « Mindestlohn – Beschäftigungsrisiken höher als behauptet », *IW policy paper*, n° 19, 2013.

Statistisches Bundesamt, « 4 Millionen Jobs vom Mindestlohn betroffen », communiqué de presse du 6 avril 2015.

Les dernières publications du Cerfa

- E. Bonse, « [L'Europe après le Brexit : position et perspectives allemandes](#) », *Notes du Cerfa*, n° 135, janvier 2017.
- B. Kunz, « [Le Livre blanc allemand 2016. La consolidation du "consensus de Munich" et des questions qui persistent](#) », *Notes du Cerfa*, n° 134, octobre 2016.
- M. Koopmann, « [L'Europe a besoin de Weimar : Perspectives du Triangle de Weimar en période de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 133, octobre 2016.
- T. Fock, « [L'économie agricole allemande : des structures en mutation](#) », *Notes du Cerfa*, n° 132, septembre 2016
- H. Scheller, « [Le dilemme de la politique de l'investissement public en Allemagne – entre le frein à la dette et un retard croissant de l'investissement ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 131, juin 2016.
- J. Wanninger, « [Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne](#) », *Notes du Cerfa*, n° 130, mai 2016.
- S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 27, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales