

Allemagne

Un salaire minimum dans le pays des hauts salaires ?

Adelheid HEGE

Y aura-t-il un salaire minimum légal en Allemagne ? Il y a quelques années encore, cette question aurait paru incongrue – tant il semblait admis que le système des conventions collectives constituait le meilleur rempart contre les bas salaires et l'inégalité salariale. La primauté de l'autonomie conventionnelle (*Tarifautonomie*) est inscrite dans la Constitution : ce n'est pas à l'Etat, mais aux organisations professionnelles représentatives qu'il revient de construire et de légitimer les hiérarchies salariales, arrimant l'emploi non ou faiblement qualifié à l'édifice conventionnel centré sur la reconnaissance du travail qualifié. Depuis deux ans, la question du salaire minimum s'invite avec insistance au débat, s'imposant comme un chantier incontournable à la grande coalition d'aujourd'hui comme au gouvernement « rouge-vert » d'hier.

Si ce débat voit s'opposer adversaires déclarés (les organisations patronales, la majorité des experts économiques) et adeptes plus ou moins convaincus (la gauche politique, les syndicats), l'unité est loin d'être acquise à l'intérieur de chaque camp. On compte des partisans du côté de la CDU-CSU et des sceptiques dans les rangs du SPD ; le mouvement

syndical, demandeur de mécanismes de protection contre la « chute libre des salaires », est profondément divisé sur la méthode. Même la cohésion patronale n'est pas sans failles : dans les secteurs exposés au *dumping* salarial est-européen (le bâtiment) ou en quête d'une légitimité sociétale encore à construire (intérim), des voix se font entendre pour réclamer ou défendre un niveau plancher des salaires s'appliquant à tous. Les contradictions même du débat ne présagent guère de solution politique et législative à court terme. Une page de l'histoire sociale n'en semble pas moins tournée, qui ébranle irrémédiablement le rôle pivot du système de la négociation collective de branche, institution souveraine en matière de détermination des salaires pendant plus de cinquante ans.

Chronique d'un débat social émergent

En 2004, le gouvernement SPD et vert dirigé par le chancelier Schröder met en chantier la dernière étape de sa réforme du marché du travail. Les syndicats luttent – sans beaucoup de succès – contre ce volet le plus contesté des lois Hartz. Il durcit pour les chômeurs les contraintes

ALLEMAGNE

de retour à l'emploi et vient précariser, pour nombre d'entre eux, tant le niveau de vie que le statut acquis dans la vie professionnelle (Veil, 2005). Dans cette situation le président du SPD, Franz Müntefering, tend la main aux syndicats. Il propose l'ouverture d'un débat sur l'introduction d'un salaire minimum afin de contrebalancer les effets des nouvelles règles d'obligation de retour à l'emploi. Celles-ci imposent aux chômeurs d'accepter tout emploi légal quel que soit le niveau de rémunération ; seuls les emplois rémunérés à moins de 30 % des minima conventionnels sont prohibés par la jurisprudence en vigueur.

Alors que le parti des Verts est favorable à l'introduction d'un salaire minimum¹, le SPD² se déclare prêt à reprendre à son compte une proposition syndicale ... unitaire. Les syndicats du DGB toutefois n'arrivent pas à se mettre d'accord, et l'organe de consultation permanent entre parti et syndicat, le SPD-Gewerkschaftsrat, ajourne la question pour un temps indéterminé.

Le débat rebondit au printemps 2005 avec le « scandale des abattoirs ». Les syndicats dénoncent la suppression de milliers d'emplois dans l'industrie de la viande dans le Nord de l'Allemagne, consécutive à l'arrivée massive de travailleurs de l'Est européen qui offrent leurs services pour deux ou trois euros l'heure. Certes, la légalité de ces embauches est souvent incertaine puisque le statut d'indépendant qui, sur la base de la réglementation européenne, autoriserait la prestation de services aux conditions

du pays d'origine, est faussement revendiqué dans la plupart des cas. Si la question de l'efficacité des contrôles des entreprises est ainsi également posée, le « scandale des abattoirs » déclenche surtout un vaste débat public sur la vulnérabilité des emplois allemands face au *dumping* salarial lié à l'élargissement européen.

Pour y parer, l'extension du champ d'application de la loi sur le détachement des travailleurs (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*) est en discussion, tout comme l'introduction d'un salaire minimum légal. Ouverte tout au moins à la première hypothèse sous l'effet du scandale des abattoirs, la CDU-CSU s'en distancierait dans le climat préélectoral des législatives de l'automne 2005 ; son opposition annoncée au Bundesrat voue à l'échec le projet de réforme législative.

Le salaire minimum et la réforme de la loi sur les travailleurs détachés toutefois sont de nouveau à l'ordre du jour lors des négociations sur la formation d'une grande coalition. La chancelière Merkel se dit « ouverte au débat » ; l'extension de la loi sur les travailleurs détachés au secteur du nettoyage industriel est formellement inscrite dans le contrat de coalition gouvernementale.

Polémiques et perplexités cohabitent dans le débat qui s'ensuit. Outre l'impact d'un éventuel salaire minimum sur le coût salarial, le marché du travail et le chômage en Allemagne, est posée la question de l'avenir d'un système de détermination des salaires profondément ancré dans une logique de branche, inti-

1. « Il faut clairement reconnaître que dans de nombreux secteurs, notamment en Allemagne de l'Est, la puissance des acteurs de la négociation collective ne suffit plus désormais pour fixer des salaires appropriés » déclare en 2004 le président des Verts, R. Bütikofer ; *Handelsblatt* 24.8.2004.

2. Le chancelier Schröder toutefois exprime son scepticisme d'abord, son hostilité ensuite. Les syndicats lui reprochent d'avoir choisi un congrès patronal pour faire connaître ses réticences.

UN SALAIRE MINIMUM DANS LE PAYS DES HAUTS SALAIRES ?

mement associé à l'intervention d'acteurs professionnels puissants – et au retrait concomitant de l'Etat, « simple » garant de l'autonomie conventionnelle. Trois évolutions importantes toutefois concourent à ce que la discussion s'installe durablement :

- le secteur à bas salaires s'est étendu de façon significative en Allemagne en même temps que la dispersion des salaires, longtemps relativement contenue en comparaison internationale, a augmenté. Cette évolution donne lieu à des analyses contradictoires : si les syndicats et avec eux une bonne partie de l'opinion publique¹ jugent nécessaire d'enrayer le phénomène par l'introduction de normes salariales minimales contraignantes, une majorité d'économistes et de représentants patronaux plaident au contraire pour l'extension du secteur à bas salaires (*Niedriglohnsektor*) afin de combattre un chômage de longue durée massif et structurel ;

- les standards sociaux allemands subissent une pression croissante dans le contexte de la mondialisation et de l'euro-péanisation. La libéralisation des services dans l'Union européenne vient fragiliser la situation de l'emploi et des salaires dans une Allemagne dépourvue de dispositifs légalement contraignants² qui imposent le respect des normes alle-

mandes pour les travailleurs détachés par des entreprises étrangères ;

- le système de la négociation collective de branche, affaibli sous l'effet de la désaffiliation patronale mais aussi de la perte de représentativité syndicale, n'est plus en mesure de fixer des standards minima de valeur (quasi) universelle (Bispinck, Schäfer, 2006). En même temps que s'étendent les zones sans couverture conventionnelle, apparaissent plus crûment les fortes inégalités à l'intérieur du système conventionnel lui-même : à côté des salaires élevés de l'industrie manufacturière (métallurgie, chimie) existent des zones étendues de bas salaires conventionnels qui ne concernent pas seulement les travailleurs faiblement qualifiés.

Les bas salaires en progression

La progression de la proportion de salariés faiblement rémunérés est attestée, de façon convergente, par les études récentes quels que soient la population de salariés prise en compte³ et le seuil de bas salaire retenu⁴. La plupart des enquêtes s'alignent sur les définitions de l'OCDE et de l'UE et considèrent comme faiblement rémunérés les salariés dont le salaire perçu⁵ est inférieur aux deux tiers du salaire médian.

1. Selon un sondage d'Infratest, 60 % des Allemands seraient favorables à l'introduction d'un salaire minimum (*Süddeutsche Zeitung*, 31.8.2006).

2. Sauf dans le secteur du bâtiment, cf. *Infra*.

3. Les données de l'Agence fédérale du travail BA se rapportent aux salariés à plein temps occupant des emplois soumis à cotisations sociales (Eichhorst *et al.*, 2005 ; Rhein *et al.*, 2005 ; Rhein, Stamm, 2006). L'enquête annuelle auprès des ménages SOEP permet, elle, de prendre en considération également les salariés à temps partiel et en *Minijob* (Kalina, Weinkopf, 2006 ; Brenke, 2006).

4. Les chercheurs de l'IAB, institut rattaché à la BA, constatent que « les affirmations relatives aux tendances d'évolution et à la structure des emplois faiblement rémunérés s'avèrent plutôt robustes quant au choix de tel ou tel seuil de bas salaire » (Eichhorst *et al.*, 2005: 111).

5. Salaire horaire brut effectif (salaire de base avec compléments salariaux : treizième mois, primes etc.) qui ne doit pas être confondu avec le salaire conventionnel.

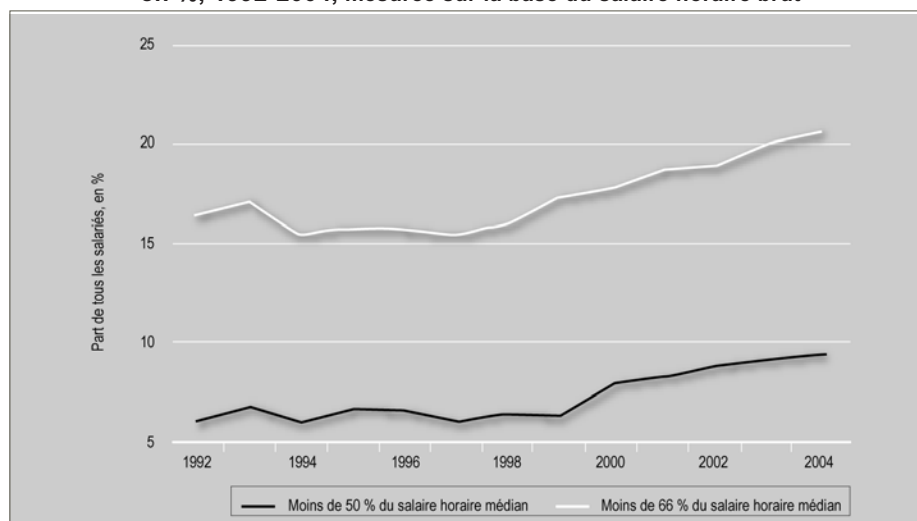
ALLEMAGNE

Pour un salaire médian de 14,29 €, le seuil de bas salaire se situe ainsi à 9,43 € en 2004, selon les calculs du DIW (Brenke 2006). Anciens et nouveaux Länder toutefois ne peuvent guère être mesurés à la même aune, tant l'écart des salaires reste considérable. Il faut donc distinguer un seuil de bas salaire est-allemand (évalué à 7,43 €) de son homologue ouest-allemand (9,87 €). 21 % des salariés des nouveaux Länder, et 18 % des salariés des anciens, ne franchissent pas ces seuils¹. 3,6 millions de salariés à temps plein perçoivent un bas salaire (Rhein, Stamm, 2006) ; avec les travailleurs à temps partiel ils sont 6 millions (sur une population salariée de 29 millions) à

vivre avec un *Niedriglohn* (Kalina, Weinkopf, 2006)².

La part des bas salaires est en progression depuis la deuxième moitié des années 1990, après une phase de recul. La progression concerne les salaires proches du seuil de bas salaire davantage que les rémunérations à proximité ou en dessous du seuil de pauvreté, qui affichent elles aussi une tendance à la hausse (graphique 1). L'extension du secteur à bas salaire semble imputable dans une mesure non négligeable à l'essor des temps partiels exonérés de charges sociales (emplois à 400 € ou *Minijobs*). La proportion des salariés travaillant pour un faible salaire se situe depuis la fin des années

Graphique 1. Part des salariés percevant un bas (et très bas) salaire, en %, 1992-2004, mesurée sur la base du salaire horaire brut



Source : Brenke 2006, données SOEP, calculs DIW Berlin.

1. Les études de l'IAB portant sur les seuls salariés à plein temps n'arrivent pas à des résultats fondamentalement différents en tendance, avec des seuils de bas salaires de 9,78 € pour toute l'Allemagne, de 7,36 € pour l'Allemagne de l'Est et de 10,22 € pour les Länder de l'Ouest (Rhein, Stamm, 2006, pour 2004). 18 % des salariés à plein temps touchent des bas salaires.
2. Hors appelés du contingent, apprentis et aides familiales non rémunérées.

UN SALAIRE MINIMUM DANS LE PAYS DES HAUTS SALAIRES ?

1990 légèrement au-dessus de la moyenne européenne.

Parallèlement à la progression des faibles salaires, les experts notent une augmentation de la dispersion des salaires depuis la deuxième moitié des années 1990¹. Et ils constatent une détérioration des perspectives de sortie de la zone des bas salaires. Un faible tiers seulement des salariés qui, en 1996, occupaient un emploi faiblement rémunéré à plein temps et qui occupaient toujours (ou de nouveau) un emploi à plein temps cinq ans plus tard, avaient réussi à trouver un emploi en dehors du secteur de bas salaires ; l'accès à la zone des niveaux salariaux « normaux » restait barré aux deux tiers restants. Une comparaison avec les trajectoires des salariés ouest-allemands

entre 1986 et 1991 atteste le recul de la mobilité ascendante : 51 % des *Niedriglöhner* de 1986 travaillaient cinq ans plus tard dans un emploi rémunéré au-dessus du seuil de bas salaire (Rhein *et. al.*, 2005).

Qualification et bas salaires

Les bas salaires ne sont pas réservés aux salarié(e)s peu qualifié(e)s. Si le risque de toucher un bas salaire est nettement plus élevé pour les personnes peu qualifiées, les salariés qualifiés prédominent dans la population faiblement rémunérée. Ainsi 42 % des salariés sans qualification perçoivent un bas salaire (contre 22 % des salariés qualifiés), mais 67 % des salariés faiblement rémunérés peuvent faire valoir une qualification pro-

Tableau 1. Caractéristiques des salariés percevant des bas salaires (Allemagne 2004), en %

	Catégorie	Part des salariés à bas salaires		Part dans tous les salariés
		Dans la même catégorie	Dans tous les salariés à bas salaires	
Nature de l'emploi	Temps plein	14,6	51,5	72,1
	Temps partiel	21,1	22,2	21,6
	<i>Minijob</i>	85,8	26,3	6,3
Niveau de qualification	Sans diplôme de formation professionnelle	42,1	22,4	11,2
	Formation professionnelle certifiée par un diplôme	21,5	67,2	65,5
	Etudes universitaires, <i>Fachhochschulen</i>	9,4	10,4	23,2
Sexe	Hommes	12,6	30,4	50,7
	Femmes	29,6	69,6	49,3
Allemagne		20,8	100	100

Lecture : 14,6 % des salariés à temps plein perçoivent un bas salaire ; 54,5 % des personnes touchant un faible salaire travaillent à temps plein.

Source : Kalina, Weinkopf, 2006, à partir des données SOEP.

1. En 2001, le rapport interdécile D5/D1 est de 1,82 en Allemagne (1,74 en Allemagne de l'Ouest) contre 1,72 (1,63) en 1995 (Eichhorst *et al.*, 2005:114).

ALLEMAGNE

fessionnelle¹. Le risque de bas salaire est supérieur pour les temps partiels ; il est extrême pour les salariés en *Minijob* dont le poids parmi les bas salaires excède très nettement leur poids dans le salariat (tableau 1). Il est également sensiblement plus élevé pour les femmes que pour les hommes.

Si la présence des étrangers parmi les salariés faiblement rémunérés (9 %) excède de peu leur représentation dans la population active (7 %) ², la taille de l'établissement agit comme un critère très discriminant. Plus de la moitié des salariés à bas salaires se trouvent dans les établissements de moins de 20 salariés qui emploient ensemble un peu plus du quart de tous les salariés. Dans les sites de plus de 500 salariés le bas salaire est par contre un phénomène très minoritaire, qui ne concerne que 3,5 % des salariés ³.

Dans les professions « à risque », les coiffeurs/euses occupent la première place, suivis d'autres professions relevant du service à la personne, de la restauration-hôtellerie, du commerce de détail, des métiers alimentaires ... Si ces résultats sont plutôt attendus, ils mettent aussi en exergue la tendance à la contamination

du travail qualifié par les bas salaires : « Nombre de professions présupposent une formation professionnelle achevée, et n'en comportent pas moins un risque élevé de bas salaire », soulignent des chercheurs de l'IAB (Rhein, Stamm, 2006). Ce risque est particulièrement élevé en Allemagne de l'Est. 28 % des ouvriers qualifiés y perçoivent un bas salaire, contre 14 % de leurs homologues à l'Ouest (Brenke, 2006).

De la même façon, les temps partiels à 400 € non soumis à charges sociales fortement promus dans le cadre des lois Hartz (Hege, 2005) s'accompagnent dans la majorité des cas d'un bas salaire horaire – indépendamment ou presque du niveau de qualification des salarié(e)s concerné(e)s. Alors que le risque de bas salaires dans les emplois à temps plein ou à temps partiel soumis à cotisations sociales diminue avec l'augmentation de la qualification, la relation est presque neutre dans le cas des *Minijobs*. 76 % des salarié(e)s ayant suivi des études supérieures et occupant un *Minijob* perçoivent un bas salaire (Kalina, Weinkopf, 2006) ⁴.

-
1. Calculs Kalina et Weinkopf (2006) pour l'année 2004, incluant les salariés à temps partiel. Pour les salariés à plein temps, on peut se référer à Bosch et Kalina (2005) : 29 % des salariés peu qualifiés à temps plein touchaient en 2002 un bas salaire ; 72 % des salariés faiblement rémunérés avaient achevé une formation professionnelle.
 2. Salariés à plein temps en 2001, Eichhorst *et al.*, 2005.
 3. Ces établissements emploient, eux aussi, environ un quart des salariés (Eichhorst *et al.*, 2005).
 4. Le lien étroit entre *Minijobs* et bas salaires ne permet pas de conclure à une corrélation toute aussi forte avec un bas niveau de qualification. Salarié(e)s qualifié(e)s et non qualifié(e)s pourraient voir tiré leur salaire horaire vers le bas, d'une part, du fait de l'absence de compléments salariaux normalement versés (primes, jours supplémentaires de congé, maintien du salaire en cas de maladie...). Mais ils (elles) pourraient aussi être victimes de discrimination salariale. Sous le régime du *Minijob*, les charges sociales incombent à l'employeur uniquement alors que le salarié en est exonéré. Cela semble donner lieu à des pratiques de baisse des salaires horaires, inférieurs aux niveaux proposés à des salariés soumis à cotisations sociales qui ne bénéficient pas de ce « privilège ». « La subvention du *Minijob* formellement destinée au salarié est de fait répercutée sur l'employeur », constatent des chercheurs de l'IAT (Kalina, Weinkopf 2006:9).

Quelques digues contre le *dumping* salarial et la sous-traitance est-européenne

Aucun instrument légal n'existe pour l'instant pour agir contre l'extension du secteur à bas salaires ou, *a fortiori*, pour inverser le mouvement. Il en va un peu différemment devant la menace de *dumping* salarial et de suppression d'emplois liée à la libéralisation des services en Europe, avec le détachement de travailleurs est-européens touchant des salaires bien inférieurs aux standards allemands. La transposition de la directive européenne sur le détachement des travailleurs¹ (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*) crée en 1996, dans un premier temps pour le seul secteur du bâtiment, les conditions pour que les normes salariales d'une convention collective, après avoir été étendues à toute la branche, s'appliquent de façon contraignante aux contrats de travail liant une entreprise étrangère et ses salariés détachés en Allemagne (Bispinck, Schäfer, 2006). Afin de fidéliser la main-d'œuvre qualifiée, le bâtiment s'est doté en 2003 d'un deuxième niveau de salaire minimum. En 2006, les manœuvres (allemands et détachés) du bâtiment se voient garantir un salaire minimum de 10,30 € en Allemagne de l'Ouest et de 8,80 € en Allemagne de l'Est et les ouvriers qualifiés, des salaires plancher de 12,40 € et de 9,80 € respectivement.

Le contrat de grande coalition de novembre 2005 envisage l'extension de la loi sur le détachement à d'autres secteurs

et annonce l'introduction d'un salaire minimum dans la branche du nettoyage industriel. L'intérim est également évoqué. La matière toutefois est complexe. La procédure d'extension des normes salariales conventionnelles à toutes les entreprises présuppose, dans le cadre du *Entsendegesetz*, l'existence d'une convention collective nationale. Or, peu de branches en sont dotées. Certains secteurs de services les plus directement concernés par le détachement n'en ont plus (voir *infra*) ; la tradition allemande des conventions de branche régionales prévaut ailleurs. Un recours plus généralisé à l'extension rencontre, d'autre part, l'hostilité des employeurs.

Traditionnellement, l'instrument de l'extension des conventions collectives de branche aux entreprises non affiliées aux organisations patronales signataires est peu utilisé en Allemagne². Sous le régime de l'autonomie conventionnelle, la préférence va à l'adhésion volontaire aux normes collectives, *via* l'affiliation aux organisations représentatives. L'extension promulguée par le ministre du Travail (*Allgemeinverbindlicherklärung*) à la demande de l'une des parties tarifaires est réservée aux branches dont les employeurs affiliés aux organisations patronales emploient 50 % au moins des salariés concernés. Elle nécessite l'accord d'une commission paritairement composée de représentants des syndicats et du patronat (*Tarifausschuss*).

1. Voir l'article d'Antoine Math dans ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES*.
2. Seulement 0,5 million de salariés sont couverts en 2004 par une convention collective étendue. Ils se trouvent essentiellement dans les secteurs des services et dans des branches dominées par des petites entreprises (coiffeurs, gardiennage, nettoyage industriel ...). Plus souvent que dans le passé, les organisations patronales s'opposent à l'extension ; c'est le cas notamment du commerce de détail (Bispinck, Schäfer, 2006:277).

ALLEMAGNE

La loi sur le détachement des travailleurs étrangers permet un recours plus systématique à l'extension des conventions collectives et, partant, une garantie plus vaste des minima conventionnels. Elle permet au ministre du Travail de procéder à l'extension par voie de décret. Cette procédure déjà appliquée dans le bâtiment suspend les mécanismes de concertation habituels. Ni l'exigence d'un accord préalable des deux parties ni celle de représentativité patronale ne sont dès lors opposables, ce que contestent fortement les associations d'employeurs.

Les tensions sur ces questions de procédure ponctuent les débats qui accompagnent l'introduction d'un salaire minimum dans le nettoyage industriel, secteur qui emploie quelque 850 000 salariés. Contrairement à l'industrie de la viande par exemple (qui a fait les grands titres de la presse lors du « scandale des abattoirs »), le nettoyage industriel dispose, depuis 2004, d'une convention collective nationale. Elle garantit aux salariés en bas de la grille un salaire minimum de 7,87 € à l'Ouest et de 6,36 € à l'Est de l'Allemagne.

Affaiblissement des conventions collectives et inégalités salariales

Les problèmes techniques de l'extension en l'absence de couverture conventionnelle adéquate comme la progression des bas salaires pointent en filigrane l'affaiblissement désormais patent du système des négociations collectives de branche :

« Il n'existe plus en Allemagne de filet de standards salariaux minima conventionnels à couverture générale » (Bispinck, Schäfer, 2006: 271). Jusque dans les années 1990, les conventions de branche pouvaient prétendre à une couverture quasi universelle, si ce n'est *via* l'affiliation des entreprises aux organisations patronales du moins par l'adhésion tacite et « spontanée » des employeurs aux normes conventionnelles au-delà des contraintes légales¹. Ces deux liens avec le système de l'autonomie conventionnelle se sont particulièrement relâchés. Les acteurs est-allemands ne se sont jamais vraiment ralliés au système de détermination salariale et de négociation collective auquel ils adhèrent officiellement depuis la réunification. Ils s'en sont, au contraire, plus explicitement affranchis. En 2005, 23 % des établissements est-allemands sont couverts par les conventions collectives, contre 33 % en 1998 ; ce n'est guère plus qu'une moitié des salariés est-allemands (53 %) qui est concernée aujourd'hui par les standards minima conventionnels. C'est le cas des deux tiers des salariés ouest-allemands (67 %), pourtant encore couverts pour les trois quarts d'entre eux (76 %) en 1998. 41 % des établissements ouest-allemands sont liés aux conventions collectives (53 % en 1998).

Les zones blanches de la couverture conventionnelle concernent les services davantage que l'industrie et les petites entreprises plus que les grandes. La désaffiliation patronale des organisations d'employeurs² joue un rôle, mais aussi l'affaiblissement des organisations syndi-

1. Cf. Reinhard Bahn Müller, « Des deux côtés de la convention collective : formation des salaires et politiques salariales dans les firmes couvertes ou non par les conventions collectives », *Chronique internationale de l'IRES*, 81, mars 2003.

2. Cette désaffiliation peut prendre la forme d'une option dite « sans convention collective » (*ohne Tarifvertrag*). L'entreprise reste membre de son association de branche et continue de bénéficier de ses services, sans être contrainte par les accords collectifs signés.

cales¹. Dans certaines branches et certaines régions, les syndicats du DGB ne sont plus en mesure d'imposer la négociation d'une convention collective ou le renouvellement d'accords venus à expiration. Les périodes de carence contractuelle tendent à se prolonger dans les secteurs couverts, mais « fragiles » (bâtiment, commerce de détail ...). Les mécanismes de coordination inter-branches se sont grippés, auparavant aussi informels qu'efficaces. Certes, la convention collective de la métallurgie garde un rôle symbolique fort, sans empêcher toutefois la tendance à l'éclatement des normes salariales, à l'intérieur même de la branche et en dehors (clauses dérogatoires dans les conventions collectives, différenciation des logiques de branche, augmentation de conflits « corporatistes » ...).

Au moment même où la coordination interne du système de la négociation collective est fragilisée, la hiérarchie des normes salariales conventionnelles donne lieu à interrogations. La réunification allemande a fortement ébranlé le statut social de la négociation collective. Il faudra l'émergence du débat sur un salaire minimum légal, pour que soit révélé au grand jour le faible niveau de nombre de minima conventionnels, en dessous du seuil de bas salaire, et l'écart entre branches « riches » et « pauvres » (tableau 2). L'agent de sécurité de Thuringe acquiert une certaine notoriété dans ce débat : sa convention collective lui garantit un salaire horaire

brut de 4,60 €. La coiffeuse de la Ruhr n'est guère mieux lotie qui, en cas de couverture conventionnelle, est assurée de toucher un salaire de base de 4,93 € l'heure – soit 2,3 fois inférieur à celui de l'ouvrier non qualifié débutant dans une entreprise de la chimie en Basse-Saxe. Pourtant, elle a généralement effectué un apprentissage de trois ans².

La carte des minima conventionnels renseigne en creux sur les rapports de force syndicaux : aux branches traditionnellement syndiquées des niveaux des salaires d'entrée élevés et des écarts Est/Ouest relativement contenus, grâce aussi à une politique d'alignement persévérante ; aux secteurs « à problèmes » du point de vue de la syndicalisation, féminisés et tertiariés, des rémunérations modestes avec des écarts parfois significatifs entre anciens et nouveaux Länder. On assiste de fait à une dualisation des branches, avec des proportions de salarié(e)s faiblement rémunéré(e)s très contrastées (tableau 3).

Scénarios pour un salaire minimum

L'Etat doit-il intervenir pour compenser l'affaiblissement des conventions collectives ? Les organisations patronales rejettent l'hypothèse avec véhémence, professant leur profond attachement aux vertus de l'autonomie conventionnelle. Les syndicats ne craignent plus désormais l'appel au législateur.

1. Depuis 1993, les syndicats du DGB ont perdu plus du tiers de leurs membres. Ils comptaient alors 10,3 millions d'adhérents dans toute l'Allemagne, contre 6,8 millions fin 2005. Depuis 2002, l'Allemagne toute entière compte moins d'adhérents que l'Allemagne de l'Ouest avant l'unification (Hege, 2006).

2. Le niveau du salaire ouvrier renvoie aussi à un modèle familial que le système de la négociation collective vient stabiliser à son tour. Il valorise le salaire unique du chef de famille, *Alleinverdiener* masculin, à qui incombe la tâche de pourvoir au revenu familial (Hege, 2005:81).

ALLEMAGNE

Tableau 2. Minima conventionnels pour les échelons les plus bas des conventions collectives, en euros, mars 2006

Secteur d'activité	Profession	Allemagne de l'Ouest		Allemagne de l'Est	
		Salaire minimum	Convention collective	Salaire minimum	Convention collective
Agriculture Horticulture	Fleuriste	5,94	Tous Länder (sauf Berlin, Brême, Schleswig-Holstein)	4,36	Sachsen-Anhalt
	Employé horticulture espaces publics	5,59	Ouest	4,91	Est
	Ouvrier agricole	6,35	Bavière	4,52	Thuringe
Industrie (ouvriers)	Habillement	8,89	Bavière	4,59	Est
	Chimie	11,40	Basse Saxe	9,89	Est
	Livre	11,08	Ouest	10,20	Est
	Métallurgie	10,39	Bade-Wurtemberg	9,58	Berlin-Brandebourg
	Textile	8,94	Bavière Nord	7,21	Est
Services	Intérim	7,02			
	Assistante médicale	7,86	Ouest	6,86	Est
	Employée commerce	8,14	Basse Saxe	6,49	Saxe
	Restauration	6,20	Rhénanie-Westphalie	5,18	Saxe
	Employé transports privés	6,61	Rhénanie-Palatinat	4,32	Saxe
	Banques	10,50			
	Assurances	11,85			
Artisanat	Electricien	8,47	Rhénanie-Westphalie	5,88	Thuringe
	Boucher	6,31	Basse-Saxe	4,50	Saxe
	Coiffeur	4,93	Rhénanie-Westphalie	3,06	Saxe
	Agent nettoyage	7,87	Ouest	6,36	Est

Source : Institut der deutschen Wirtschaft (2006), selon WSI-Tarifarchiv.

Polyphonie syndicale : minima de branche et/ou plancher universel ?

Les syndicats ne présentent pas pour autant de front uni dans cette bataille. Les fédérations de branche du DGB se trouvent dans des situations inégales. Elles ne connaissent pas toutes des minima conventionnels en dessous du seuil de bas salaire et ne sont pas toutes obligées de lutter pour la pérennisation de la négociation collective dans leur secteur et/ou ré-

gion. Mais les fédérations de branche aux traditions négociatrices encore solides et aux niveaux de salaires plutôt confortables voire élevés pour les personnels qualifiés ont souvent un autre problème : celui de voir un nombre croissant d'entreprises notamment de taille petite/moyenne s'affranchir des normes conventionnelles.

Les fédérations sont donc rares, qui résistent durablement à l'idée du salaire

UN SALAIRE MINIMUM DANS LE PAYS DES HAUTS SALAIRES ?

**Tableau 3. Proportion de salariés faiblement rémunérés par branche
(salariés à temps plein, 2002)**

Secteurs avec une proportion élevée de bas salaires, part en %		Secteurs avec une faible proportion de salariés à bas salaires, part en %	
	%		%
Autres services	76	Mines	0,8
Restauration	70	Industrie automobile	1,1
Alimentation, industrie du tabac	41	Assurances	1,9
Commerce de détail	33	Administration publique	3,0
Services aux entreprises	33	Chimie	3,3
Habillement	32	Transformation de métaux	3,4
Textile	26	Construction de machines	3,8

Source : d'après Bosch, Weinkopf (2006:15).

minimum légal. IG Metall, hostile à l'origine, s'en est progressivement rapprochée. Tel n'est pas le cas du syndicat de la chimie, IG BCE, puissant dans un secteur concentré dominé par la grande chimie, et qui est encore assuré d'une bonne maîtrise du jeu contractuel. Ver.di au contraire, le grand syndicat des services, pousse fortement dans le sens du salaire minimum, tout comme le syndicat de l'alimentation et de la restauration NGG. Ces fédérations plaident pour un salaire minimum interprofessionnel garanti que NGG souhaiterait voir fixé à 1 500 € par mois.

L'hypothèse d'un minimum interprofessionnel est loin de convaincre les fédérations d'industrie ni d'ailleurs celles des (anciens) services publics. IG Metall et IG BCE refusent « l'atteinte à l'autonomie conventionnelle » et la rupture avec la logique de branche fondée sur la reconnaissance des spécificités des secteurs. IG Metall défend l'idée de minima de branche. Le syndicat de la métallurgie développe un modèle dans lequel le salaire plancher de chaque convention collective agirait comme minimum légal

sectoriel ; l'extension par le ministère du Travail en garantirait l'application dans les entreprises non affiliées aux organisations patronales. Dans les secteurs sans convention collective ou avec des minima conventionnels en dessous d'un certain seuil, la convention collective de l'intérim s'appliquerait. Une convention collective nationale a en effet été signée par une partie des associations patronales du travail temporaire, portant le salaire minimum à 7 euros en 2006.

La revendication syndicale se précise lors du congrès du DGB en mai 2006. Les syndicats demandent un salaire minimum de branche garanti *via* des procédures d'extension en même temps qu'un niveau plancher légal interprofessionnel de 7,50 €/heure. Les salaires d'entrée éventuellement élevés de l'industrie seraient ainsi protégés, tout comme la rémunération des salariés (des services) auxquels les conventions collectives, si elles existent, n'offrent pas un niveau de salaire suffisant. La revendication, populaire à en croire les sondages d'opinion, n'en met pas en moins cruellement en lumière l'affaiblissement syndical : elle revient à

ALLEMAGNE

laisser à l'Etat le soin d'imposer des niveaux de salaires d'entrée parfois bien supérieurs à ceux que les syndicats eux-mêmes ont été en mesure de négocier et/ou ont négligé de revendiquer dans le passé (voir tableau 2).

L'unité au sein du DGB n'est pas parfaite pour autant. Ver.di reste sceptique devant la coexistence de centaines de minima conventionnels aux montants très divers et anticipe des problèmes en cascade pour en contrôler l'application. IG BCE de son côté n'entend pas relâcher de vigilance à l'égard de toute tentative d'introduction d'un minimum interprofessionnel. Un taux unique reviendrait « à mesurer toutes les branches à la même échelle sans tenir compte des réalités sectorielles. Les rémunérations différenciées reflètent la situation du marché du travail et la puissance économique spécifiques à chaque branche » martèle le président d'IG BCE, Hubertus Schmoldt¹.

Au nom de l'emploi : le patronat mobilisé contre le salaire minimum

Les employeurs ne trouvent pas plus de vertus aux minima de branche qu'au minimum interprofessionnel. Ils insistent sur la menace de suppression d'emplois. Aux yeux du président du patronat de la métallurgie Gesamtmetall, tout salaire minimum conduirait à « barrer définitivement la route du retour à l'emploi » à deux ou trois millions de chômeurs peu qualifiés. Et le président de l'association des employeurs allemands BDA, Dieter Hundt, voit directement menacés les quelque 1,3 million de postes de salariés « qui, bien que travaillant à temps plein, touchent moins de 6 € par heure ». Les

employeurs annoncent aussi leur ferme opposition à tout projet d'extension de la loi sur le détachement des travailleurs étrangers, qui aboutirait à contourner leur droit de veto.

Ils ne sont pas complètement unifiés sur ce dernier point. Le directeur général de l'association du bâtiment Zentralverband des Deutschen Baugewerbes s'inscrit en faux contre l'idée selon laquelle l'introduction du salaire minimum de branche serait responsable des réductions massives d'emploi dans la branche. « Le bâtiment a la particularité de produire localement et d'importer de la main-d'œuvre à bas coûts par le biais de la sous-traitance internationale. Cela conduit à une spirale salaire-prix vers le bas qui est quasiment sans fin. Le bâtiment a détruit plus de 600 000 postes depuis le milieu des années 1990. Sans salaire minimum, le nombre d'emplois nationaux supprimés aurait été bien plus élevé encore »². Les associations patronales du secteur de l'intérim réfléchissent de leur côté à l'introduction d'un salaire minimum qui aurait l'avantage de moraliser la branche et son image publique et de contenir la concurrence sur les bas salaires.

Dans les secteurs aux minima conventionnels proches du salaire minimum proposé par les syndicats, les associations patronales anticipent la dévalorisation des conventions collectives. Le salaire minimum légal de 7,50 € risquerait de s'imposer comme la norme de référence dans le commerce de détail par exemple, vouant aux oubliettes les salaires d'entrée conventionnels d'un montant de 7 € à 8 €.

1. Dans une interview avec la *Süddeutsche Zeitung*, 6.10.2006.

2. Karl Robl, ZDB, dans une interview avec *Handelsblatt*, 13.4.2005.

**Multiplier ou limiter les bas salaires :
les plaidoyers contrastés des experts**

Les experts économiques sont majoritairement dubitatifs sinon viscéralement hostiles au salaire minimum. A leur avis, les coûts induits seraient difficilement supportables pour l'économie allemande et les effets sur l'emploi désastreux. Trop élevé, un salaire minimum augmenterait le chômage, trop bas, il serait sans effet. Les instituts de conjoncture font aussi valoir que l'allocation chômage II garantie aux chômeurs de longue durée constitue « une sorte de salaire minimum de fait ».

En mai 2006, la commission scientifique auprès du ministère de l'Economie chiffre à 2,4 millions le nombre d'emplois menacés : cela correspond au nombre de salariés employés à des salaires horaires inférieurs à 7,50 € l'heure. D'autres simulations annoncent la suppression de centaines de milliers de *Minijobs*, et partant, la marginalisation d'une forme d'emploi dont est attendue tant une contribution à la réinsertion des chômeurs (et des femmes) qu'une « soupape pour les coûts salariaux trop élevés de l'Allemagne »¹. Un salaire minimum « proche du seuil de bas salaires et donc des desiderata syndicaux [...] aurait des conséquences considérables sur le système salarial dans son ensemble » avertit une analyse de la Deutsche Bank qui réfute aussi l'idée de minima différenciés

par branche. Ceux-ci seraient particulièrement néfastes aux petites entreprises menacées d'être écartées du jeu de la concurrence par les entreprises leader sur le marché².

Un salaire minimum de 7,50 € aura des répercussions importantes sur l'évolution et la structure des salaires : c'est également la conclusion d'une étude du DIW consacrée à la progression du secteur à bas salaires (Benke, 2006, voir *supra*) : « Un salarié sur dix et, dans les nouveaux Länder un salarié sur cinq, auraient droit à une augmentation du salaire. Notamment les salaires des travailleurs peu qualifiés ainsi que ceux d'une bonne partie des jeunes salariés, des femmes et des salariés à temps partiel ou en *Minijob* devraient alors être revalorisés ». La structure des salaires serait surtout affectée en Allemagne de l'Est « où le salaire médian des ouvriers qualifiés n'est souvent pas très éloigné d'un tel minimum et se confond même avec lui dans certaines professions » (Benke, 2006: 204)³.

Le salaire minimum contredit enfin l'objectif d'augmentation de l'offre d'emplois peu qualifiés qu'appellent de leurs vœux les économistes libéraux qui dominent le débat. Dans leur analyse il ne peut y avoir absorption du taux très élevé de chômage de longue durée sans extension du secteur à bas salaire.

1. H. Schneider de l'Institut zur Zukunft der Arbeit, cité par *Handelblatt*, 8.9.2006.

2. « Kombilohn – was es für den Erfolg braucht: Chancen auf dem Arbeitsmarkt nutzen », *Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen* 366, 26. September 2006. Ici comme ailleurs est récusée la comparaison avec l'expérience britannique à laquelle renvoient fréquemment les partisans du salaire minimum légal : en Grande-Bretagne, le montant du salaire minimum, même régulièrement revalorisé, resterait modéré par rapport au salaire moyen et il concerne une proportion comparativement faible de la population salariée.

3. Un taux horaire minimum différencié entre les anciens et les nouveaux Länder aurait peu de chances de durer, l'Etat tendant systématiquement vers l'alignement, estime le chercheur du DIW, en citant les exemples des retraites, des salaires dans la fonction publique et de l'allocation chômage II.

ALLEMAGNE

Les économistes d'inspiration keynésienne et proches des syndicats mettent en avant les inégalités salariales croissantes, le risque de pauvreté dans le travail, les phénomènes de *dumping* salarial ainsi que la nécessité de compenser l'affaiblissement des conventions collectives pour défendre l'idée d'un salaire minimum légal (Bispinck, Schäfer 2006). Comparaison internationale à l'appui, ils mettent en question les analyses pronostiquant des effets exclusivement négatifs sur l'emploi. D'un salaire minimum sont attendus des effets positifs sur la cohésion sociale, et d'une moindre disparité salariale la réduction de l'écart entre les salaires des hommes et des femmes ainsi que l'augmentation de la productivité. Un salaire minimum permettra aussi, dans cette analyse, d'en finir avec une situation dans laquelle l'Etat dans un contexte de chômage massif est amené à subventionner des emplois quel que soit le (faible) niveau de rémunération proposé par les entreprises (Bosch, Weinkopf, 2006 : 7).

Un compromis politique incertain

Les partis politiques partenaires de la grande coalition mesurent les difficultés à arriver à un compromis sur l'aménagement du secteur à bas salaires. Officiellement, c'est l'un des chantiers de la coalition gouvernementale formée par la CDU-CSU et le SPD. Le ministre du Travail SPD, Franz Müntefering, a été chargé de présenter un projet et des propositions en automne 2006. Deux débats sont menés en parallèle. Le premier – porté plutôt par le SPD – concerne la garantie d'un niveau de salaire compatible avec la dignité des personnes, qui mettrait les salariés à l'abri de la pauvreté dans le travail tout en limitant la progression des aides publiques compensatrices. Le

deuxième, promu surtout par la CDU, porte sur un « salaire combiné » (*Kombi-lohn*) destiné à aider à la réinsertion des chômeurs peu qualifiés.

Les débats sont contradictoires dans chaque camp. Après quelques tergiversations, la CDU réaffirme son opposition catégorique au salaire minimum interprofessionnel. Elle se déclare davantage disposée à apporter aux salariés allemands des sécurités supplémentaires *via* l'extension à de nouveaux secteurs de la loi sur le détachement des travailleurs étrangers. Le SPD persiste, lui, dans la voie du salaire minimum jugé nécessaire notamment devant la baisse de la couverture conventionnelle. Franz Müntefering juge scandaleux que « 1,5 million de personnes vivent en Allemagne avec un salaire horaire de moins de 4 € ». L'idée d'un plancher légal unique semble avoir sa préférence, plus praticable que les minima de branche.

La CDU défend le concept du salaire combiné censé augmenter l'offre d'emplois dans le secteur à bas salaires : une aide de l'Etat viendrait en complément d'un salaire suffisamment bas pour convaincre les employeurs d'embaucher des travailleurs non qualifiés ; une combinaison « équilibrée » entre salaire et allocation inciterait les chômeurs de longue durée à reprendre le travail plutôt que de vivre des revenus de transfert. Ce modèle pourrait être réservé à des groupes cibles, notamment les chômeurs de longue durée jeunes (moins de 25 ans) et vieillissants (plus de 50 ans) ; les chefs de familles mono-parentales sont également évoquées. Un salaire horaire minimum pourrait être envisagé pour empêcher que les entreprises ne réduisent leurs coûts salariaux au détriment du budget de l'Etat. Non seulement le SPD mais aussi la CSU,

UN SALAIRE MINIMUM DANS LE PAYS DES HAUTS SALAIRES ?

secondés par nombre d'économistes, restent sceptiques, jugeant l'instrument coûteux, peu efficace et assorti d'importants effets d'aubaine. Les instituts de conjoncture recommandent plutôt un durcissement des lois Hartz, avec d'un côté la réduction de l'allocation de chômage de longue durée et, de l'autre, des possibilités accrues de cumuler partiellement cette dernière avec des revenus salariés. Dans un contexte de sondages défavorables liés aussi à ses politiques sociales, la CDU-CSU juge difficilement envisageable de faire sienne la position du conseil des « cinq sages ». Ce conseil d'experts auprès du gouvernement (Sachverständigenrat) propose une réduction de 30 % du montant de base de l'allocation chômage II (actuellement fixée à 345 €). Aux demandeurs d'emploi de compléter l'allocation par les revenus de travail, éventuellement d'utilité publique.

Sources :

Bispinck R., Schäfer C. (2006), « Niedriglöhne und Mindesteinkommen: Daten und Diskussionen in Deutschland », in T. Schulten, R. Bispinck, C. Schäfer (eds.), *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg, VSA, p.267-297.

Bosch G., Kalina T. (2005), « Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland », *IAT Jahrbuch* (<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb05/01-bosch.kalina.pdf>).

Bosch G., Weinkopf C. (2006), *Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?*, Gutachten für die Friedrich Ebert-Stiftung (FES Mindestlohn.pdf)

Brenke K. (2006), « Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll? », *DIW-Wochenbericht*, 15-16, p.197-205.

Eichhorst W. et al. (2005), « Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich », in J. Allmendinger, W. Eichhorst, U. Wallwei (eds.), *IAB Handbuch Arbeitsmarkt: Analysen, Daten, Fakten*, Frankfurt, Campus, p. 107-142.

Hege A. (2005), « Allemagne : les salarié(e)s précaires, l'emploi normal et la représentation syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, 97, novembre, pp.68-83.

Hege A. (2006), « Le modèle social allemand au défi de l'unification », in A. Hege et al., *Regards sur l'Allemagne unifiée*, Paris, La Documentation française.

Institut der deutschen Wirtschaft (2006), « Gesetzlicher Mindestlohn: Förderprogramm für Schwarzarbeit », *Informationsdienst des idw*, 21, pp.4-5.

Kalina T., Weinkopf C. (2006), « Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? », *IAT-Report*, 2006-03.

Rhein T., Gartner H., Krug G. (2005), « Niedriglohnsektor: Aufstieg für Geringverdiener verschlechtert », *IAB-Kurzbericht*, 10.3., p.1-5.

Rhein T., Stamm M. (2006), « Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige », *IAB-Forschungsbericht*, 12.

Veil M. (2005) « Allemagne : les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 92, janvier, p. 5-19.

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Der Spiegel, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft.