

La loi sur le salaire minimum en Allemagne : un bilan globalement positif, des enjeux d'application majeurs

Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON¹

En Allemagne, le salaire minimum interprofessionnel légal n'a été introduit qu'en 2015. Il a marqué une étape majeure dans la reconnaissance de l'incapacité du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés. Le constat pouvant en être tiré est globalement positif : le salaire minimum a contribué à limiter, du moins temporairement, les inégalités de salaires ; il a bénéficié à de nombreux salariés ; enfin, l'augmentation relative des prix d'un certain nombre de biens et services a été indolore, dans un contexte général d'inflation modérée. La question du contournement de la loi est en revanche loin d'être résolue. Si le salaire minimum n'a en tout état de cause pas eu d'effet significatif négatif sur l'emploi, il ne permet pas non plus à nombre de salariés de sortir de la pauvreté, du fait du trop faible nombre d'heures travaillées.

En Allemagne, le salaire minimum interprofessionnel légal n'a été introduit qu'en 2015, dans un contexte où d'une part la faiblesse des salaires horaires négociés dans certaines branches en raison de la perte de pouvoir des syndicats et d'autre part l'érosion du système de négociation collective de branche enclenchée depuis le milieu des années 1990 se sont traduits par l'incapacité de plus en plus évidente à garantir à un nombre croissant de salariés des conditions de travail et de rémunération décentes.

Dans tous les pays où il existe, le salaire minimum répond à divers objectifs : 1) éviter la concurrence des entreprises par le bas ; 2) valoriser le

1. Chercheur à l'Ires ; chercheur à l'OFCE. Nous remercions Jérôme Gautié, Marcus Kahmann, Pierre Concialdi, Jacques Freyssinet, Frédéric Lerais et Catherine Sauviat pour leurs commentaires. Nous restons seules responsables des imperfections subsistantes.

travail en lui donnant un prix minimal ; 3) assurer un niveau de vie minimal à tous les salariés et à leur famille ; 4) assurer un écart satisfaisant entre le salaire et les revenus d'assistance afin qu'un salarié ait toujours un gain financier à l'emploi.

En Allemagne, des objectifs supplémentaires ont prévalu. Le salaire minimum légal a marqué une étape majeure dans la reconnaissance de l'incapacité du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés. L'objectif de la loi sur le salaire minimum du 11 août 2014 était donc tout à la fois de rendre sa dignité au travail et au salarié ², mais aussi de redynamiser le système de négociation collective, au travers d'un certain nombre de mesures relatives notamment aux procédures d'extension des conventions collectives. La loi a fixé initialement le salaire minimum à 8,5 euros brut par heure et confié à une commission indépendante du gouvernement la responsabilité de décider tous les deux ans de son évolution, sur la base des critères énoncés dans la loi. Depuis 2015, le salaire minimum a été revalorisé à trois reprises (8,84 euros au 1^{er} janvier 2017, 9,19 euros au 1^{er} janvier 2019, 9,35 euros au 1^{er} janvier 2020), sur décision de la Commission du salaire minimum. Entre son entrée en vigueur et 2020, le salaire minimum aura donc été revalorisé de 10 % au total, soit 2 % en moyenne par an.

Au moment de son introduction, les interrogations et inquiétudes étaient nombreuses, que ce soit sur la capacité de faire appliquer la loi en l'absence de durée légale du travail, sur l'impact du salaire minimum sur le recours aux petits boulots (les fameux « *mini-jobs* »), sur la négociation collective, et bien sûr, sur l'emploi.

S'agissant du respect de la loi, la question du contrôle de la durée du travail a d'emblée été mise en exergue par les experts du sujet (Schulten, Weinkopf, 2015) : comment en effet mettre en place un salaire minimum horaire quand il n'y a pas de durée légale du travail et que la seule contrainte, dans les entreprises non couvertes par une convention collective, est d'appliquer la directive européenne du 23 novembre 1993 sur le temps de travail (48 heures maximum par semaine notamment) ? Comment contrôler cette durée du travail quand il n'y a pas d'inspection du travail proprement dite comme en France (avec des effectifs très limités) et que de surcroît l'obligation de documentation de la durée du travail ne s'applique pas à tous les salariés ? Ces craintes, que nous avons mises en avant précédemment (Chagny, Le Bayon, 2014), sont apparues largement fondées.

Au regard des *mini-jobs*, désormais assujettis au salaire horaire minimum, et dont le recours est *de facto* devenu plus coûteux pour les employeurs

2. Pour reprendre les propos de Sigmar Gabriel, ministre de l'Économie du gouvernement de coalition au moment de l'introduction du salaire minimum.

qu'un contrat de travail « standard »³, on s'attendait à une nette diminution des effectifs concernés dans le cas où le salaire horaire serait respecté. Le constat d'une nette réduction d'un recours aux *mini-jobs* est bien là, mais leur part reste élevée, de l'ordre de 10 % de l'emploi pour les *mini-jobs* occupés à titre principal. Cela va de pair avec là encore des difficultés à faire appliquer la loi, les salariés pouvant s'arranger à l'amiable avec leurs employeurs pour ces jobs d'appoint non soumis aux cotisations sociales salariales ni à l'impôt sur le revenu.

L'instauration du salaire minimum visait aussi à renforcer le système de négociation collective. À cet effet, la commission constituée de partenaires sociaux chargée de statuer sur la revalorisation du salaire minimum s'oriente sur les salaires négociés, et non sur les salaires effectifs. L'espoir placé dans l'augmentation du nombre de conventions étendues a cependant été déçu.

En revanche, les craintes relatives aux destructions importantes d'emplois se sont révélées largement infondées au regard des dernières études allemandes (Bruttel *et al.*, 2019 ; Börschlein, Bossler, 2019 ; Pusch, Heise, 2020).

Désormais, l'existence du salaire minimum légal, même si ce dernier est manifestement contourné dans de nombreuses entreprises, ne fait plus « en soi » débat, et les discussions se sont focalisées depuis 2018 sur son niveau, le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) et le SPD faisant campagne en faveur d'un montant de 12 euros, tandis que d'autres voix s'élèvent contre ces revendications, qui mettraient en cause la survie de petites entreprises notamment dans les nouveaux *Länder*.

L'article revient dans un premier temps sur la genèse du salaire minimum. Il présente ensuite les principales modalités de détermination du salaire minimum, avant de proposer des éléments de bilan (notamment sur les inégalités et l'emploi) et de présenter les principaux débats en cours.

On dispose désormais d'un certain recul pour mesurer les effets du salaire minimum, au regard des objectifs assignés, et éclairer le cas échéant le débat sur les effets du salaire minimum dans d'autres pays : impacts sur la négociation collective, le niveau de vie, le recours aux minima sociaux, les effets plus macroéconomiques liés à l'emploi.

I. Le salaire minimum, une rupture majeure dans le système de relations professionnelles

L'introduction d'un salaire minimum légal interprofessionnel en Allemagne est l'aboutissement d'une longue campagne initiée au milieu

3. Le taux d'imposition est alors plus élevé pour l'employeur en comparaison des cotisations et taxes s'appliquant aux emplois assujettis à cotisations sociales.

des années 2000, qui a peu à peu fédéré toutes les forces syndicales, et amené l'ensemble des forces politiques lors des élections législatives d'octobre 2013 à inscrire dans leur programme la nécessité de renforcer les normes salariales « minimales ».

Dans un pays qui garantit constitutionnellement aux partenaires sociaux leur autonomie à déterminer les conditions de travail et les conditions économiques ⁴, la rupture a été majeure. Fondamentalement, le projet d'introduire un salaire minimum interprofessionnel légal signalait en effet que le principe de subsidiarité qui fonde l'État social ne permettait plus de garantir à certains travailleurs que leurs droits fondamentaux et leur dignité humaine soient respectés, et qu'une intervention de l'État était nécessaire pour y remédier. Dit autrement : l'affaiblissement des acteurs sociaux était tel qu'il légitimait une intervention de l'État contraire au principe de leur autonomie.

Pour bien comprendre cela, il est nécessaire de rappeler certaines particularités du système de négociation collective en Allemagne, qui s'avère très peu protecteur hors des mailles de la représentation collective (Artus, 2011).

1.1. Un système de relations professionnelles qui repose sur l'autonomie des partenaires sociaux

Dans le cadre de l'autonomie collective (*Tarifautonomie*), ce sont les syndicats et les organisations patronales qui fixent les conditions générales du rapport salarial, dans le cadre des conventions collectives ⁵, le plus souvent de branche.

Pour mémoire, le système de relations professionnelles est dual (Dufour, Hege, 2010) : au niveau de la branche, les conventions collectives déterminent les conditions générales de fixation des salaires et des conditions de travail, ainsi que les modalités selon lesquelles il est possible d'y déroger, dans le cadre de « clauses d'ouverture » ; ensuite dans l'entreprise, la représentation des salariés est assurée par le conseil d'établissement, qui peut être constitué dès le seuil de cinq salariés. Le conseil d'établissement dispose (dans le cadre de la *Mitbestimmung*) de moyens et de pouvoirs importants en matière sociale. Sur la plupart des questions touchant à la gestion collective du personnel et aux conditions de travail (organisation des horaires, principes de répartition des primes, etc.), son pouvoir de codécision implique que l'employeur ne peut prendre de décision sans l'avoir préalablement consulté et obtenu son accord formel (Lasserre, 2005 ; pour une mise en perspective historique de la cogestion, voir Rehfeldt, 1990).

4. Art. 9, Loi fondamentale.

5. Ou de « l'orientation selon les conventions collectives » pour les entreprises non couvertes, mais qui décident de s'y référer.

C'est également le conseil d'établissement qui, au travers d'un accord collectif, peut s'affranchir des minima conventionnels, sur la durée du travail dès les années 1980, puis, à compter du début des années 1990, sur les salaires, dans le cadre des conditions fixées par les clauses d'ouverture (Rémy, 2012) ⁶.

Dans ce contexte, la portée normative de la loi est *a minima*. Avant l'entrée en vigueur du salaire minimum interprofessionnel légal, les seules limites en matière de salaire étaient celles fixées par la jurisprudence concernant l'interdiction de « salaires contraires aux bonnes mœurs ». Mais elles pouvaient s'avérer peu protectrices. À titre d'exemple, le tribunal du travail de Cottbus avait décidé début avril 2014 qu'un salaire de 1,54 euro de l'heure (proposé par un cabinet d'avocat à deux commis) n'était pas « immoral ». Pour la durée du travail, la loi vise essentiellement à transposer les dispositions de la directive européenne ⁷ (durées maximales, temps de repos, etc.). Il n'y a pas de durée légale du travail, pas de définition légale des heures supplémentaires, ce qui s'est révélé compliquer la mise en place d'un salaire minimum... horaire (voir *infra*).

À cela s'est ajouté le fait que, contrairement à ce qui se passe par exemple en France, une très faible proportion de conventions collectives fait l'objet d'une extension administrative. Seules 1,7 % des conventions avaient été étendues en 2013 (contre 5,4 % en 1991). La baisse de la couverture des salariés par une convention collective ainsi que les vetos des employeurs ont souvent été mis en avant pour expliquer le faible recours à cette procédure (Bispinck, Schulten, 2013). L'introduction du salaire minimum visait aussi à réformer la procédure d'extension, pour la favoriser (voir *infra*).

Enfin, le système de relations professionnelles se caractérise par une tolérance historique pour des formes d'emploi « marginales » dont les conditions de travail ne sont pas fixées par les conventions collectives (Lestrade, 2013). Ces emplois « de faible importance » (« *geringfügige Beschäftigung* ») existent depuis la fin du XIX^e siècle, mais leur appellation de *mini-job* date de 2003 ⁸. Or les deux principales dispositions qui régissent les conditions de travail des *mini-jobs* sont : 1) un plafond de rémunération mensuelle en deçà duquel ils doivent rester (450 euros depuis avril 2013) et 2) le fait que, comme ils sont considérés comme des contrats de travail à temps partiel,

6. Rémy (2017) distingue, quant à lui, trois instances de représentations des intérêts des salariés : l'autonomie collective (*Tarifaufonomie*), la *Mitbestimmung* dite « d'établissement » (via le conseil d'établissement) qui a des pouvoirs de « codécision » et la *Mitbestimmung* dite « d'entreprise » (via le conseil de surveillance) qui correspond à la « cogestion ». La dernière instance n'est pas abordée dans cet article.

7. La directive 2003/88/CE relative au temps de travail vise à garantir un niveau de protection minimale à l'ensemble des travailleurs européens et prévoit notamment un repos obligatoire de 11 heures toutes les 24 heures et une durée maximale hebdomadaire de 48 heures maximum.

8. D'où l'erreur fréquente consistant à croire qu'ils ont été créés par les réformes Hartz. Ces dernières les ont en revanche réformés pour les rendre plus attractifs : suppression du plafond d'heures travaillées, cumul emploi classique-*mini-job* autorisé sans versement de cotisations sociales salariés ou d'impôt pour ce second revenu.

la durée journalière et hebdomadaire du travail peut être fixée dans leur contrat de travail, sans pour autant que cela soit obligatoire. De plus, les droits sociaux attachés à ces emplois sont quasi inexistant, mais ces derniers restent attractifs pour le salarié du fait d'une exonération de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales⁹. L'employeur verse quant à lui 31 % du salaire au titre de l'impôt et des cotisations, pourcentage supérieur aux 20 % de cotisations versées pour un emploi « classique » (Chagny, Le Bayon, 2016), mais ceci est largement compensé par les bas salaires pratiqués et la flexibilité offerte par ce type d'emploi. En 2013, les *mini-jobs* exercés à titre principal représentaient 13,3 % de l'emploi salarié, ceux exercés à titre secondaire (en multi-activité) 6,2 % (voir notamment graphique 3). Un bon tiers d'entre eux n'avaient en 2011 pas de durée du travail fixée (Brenke, Wagner, 2013), soit une proportion largement supérieure aux autres salariés à temps partiel (6 %), et un quart étaient rémunérés à un taux horaire inférieur à 5 euros en 2009 (Voss, Weinkopf, 2012). L'État social a ainsi accepté de longue date que la valeur du travail diffère selon le statut de celui ou celle qui l'exerce. Un *mini-job* avec un faible salaire horaire (et mensuel) est admis pour une femme au foyer (35 % des effectifs), un retraité (22 %), un étudiant (20 %) ou un chômeur (11 %). L'introduction du salaire minimum a pour la première fois obligé les employeurs ayant recours à des *mini-jobs* à déclarer les horaires de travail (voir *infra*).

1.2. De nombreux salariés exclus de ce système de représentation

Les particularités du système allemand de relations professionnelles provoquent une difficulté à garantir des conditions de travail minimales, du fait : des accords dérogatoires conclus dans des branches où le pouvoir des syndicats s'est affaibli ; de la baisse de la couverture des salariés par des conventions collectives (en raison de la faible proportion d'accords étendus) ; de l'absence de conseil d'établissement (qui détermine les conditions d'application d'une convention collective si elle existe) ; du nombre important de *mini-jobs* (pour lesquels les violations du droit du travail sont fréquentes). Pour les salariés qui travaillent dans un établissement sans conseil d'établissement et dans une entreprise non affiliée à une convention collective, ce sont les directives européennes qui s'appliquent pour le temps de travail et la jurisprudence en vigueur pour le salaire horaire.

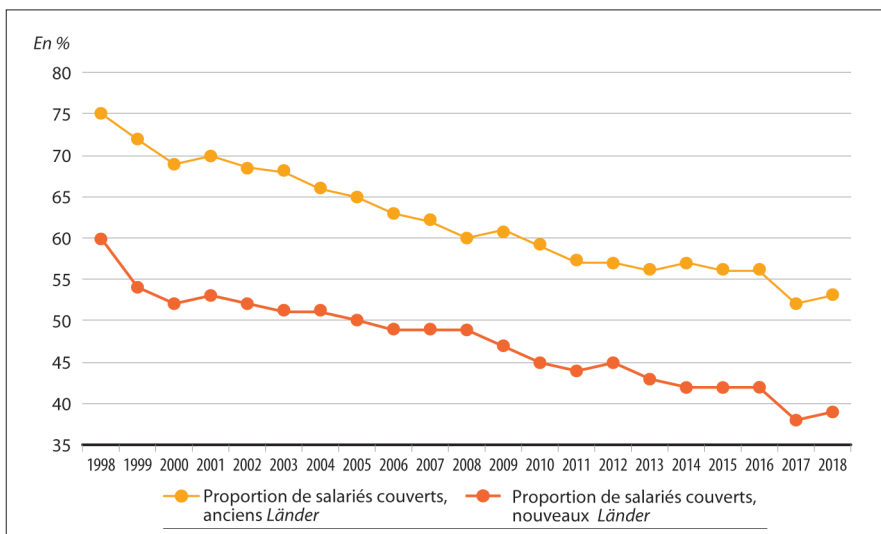
Or ces cas de figure se sont multipliés dans le contexte du processus d'affaiblissement du système de négociation collective qui s'est enclenché à partir du milieu des années 1990 (Bispinck *et al.*, 2010 ; Artus, 2011).

9. L'avantage fiscal pour le second pourvoyeur de revenu au sein d'un couple entretient la dépendance financière des femmes à l'égard de leur conjoint et limite leur rôle à l'apport d'un simple salaire d'appoint.

Le taux de couverture par une convention collective de branche ou d'entreprise est passé de 76 % en 1998 dans les anciens *Länder* à 60 % en 2012, respectivement 63 et 49 % dans les nouveaux *Länder* (graphique 1). L'essentiel du recul est imputable à la couverture par des accords de branche. Le recul a été plus rapide avant les années 2000, mais le mouvement ininterrompu ¹⁰.

En 2012, 34 % des salariés des anciens *Länder* n'étaient couverts ni par une convention collective ni par un conseil d'établissement. 22 % supplémentaires étaient couverts par une convention collective, mais n'avaient pas de conseil d'établissement. En 2018, la situation est loin de s'être améliorée. 37 % des salariés des anciens *Länder* n'étaient couverts ni par une convention collective ni par un conseil d'établissement, 48 % dans le cas des nouveaux *Länder* (graphique 2). Pour les nouveaux *Länder*, ces chiffres sont respectivement de 45 et 19 % ¹¹. La loi sur le salaire minimum visait également à redynamiser le système de négociation collective.

Graphique 1. Couverture par une convention collective de branche ou d'entreprise (1998-2018)

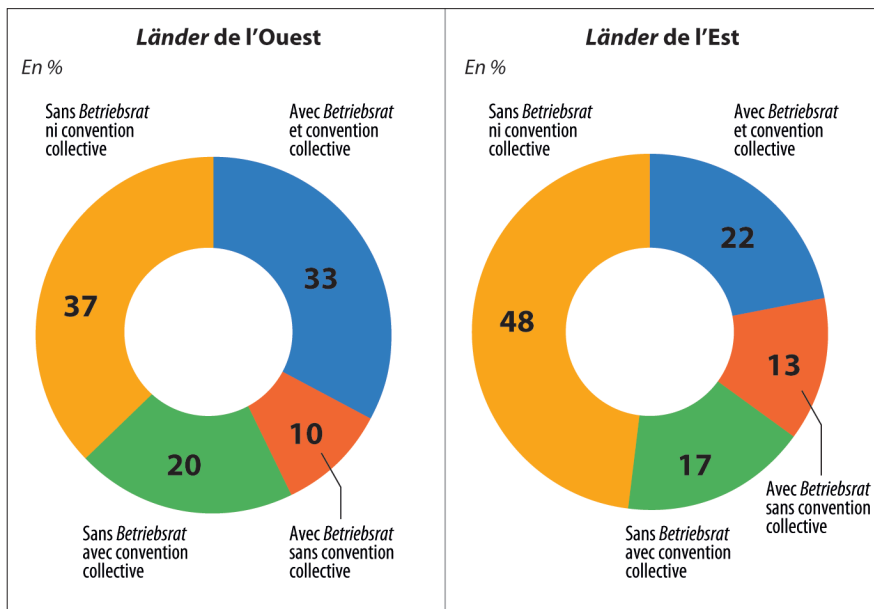


Note : les données sur la couverture ne portent que sur les établissements de plus de 5 salariés, hors agriculture.

Source : IAB Betriebspanel, Ellguth, Kohaut, WSI, différentes éditions.

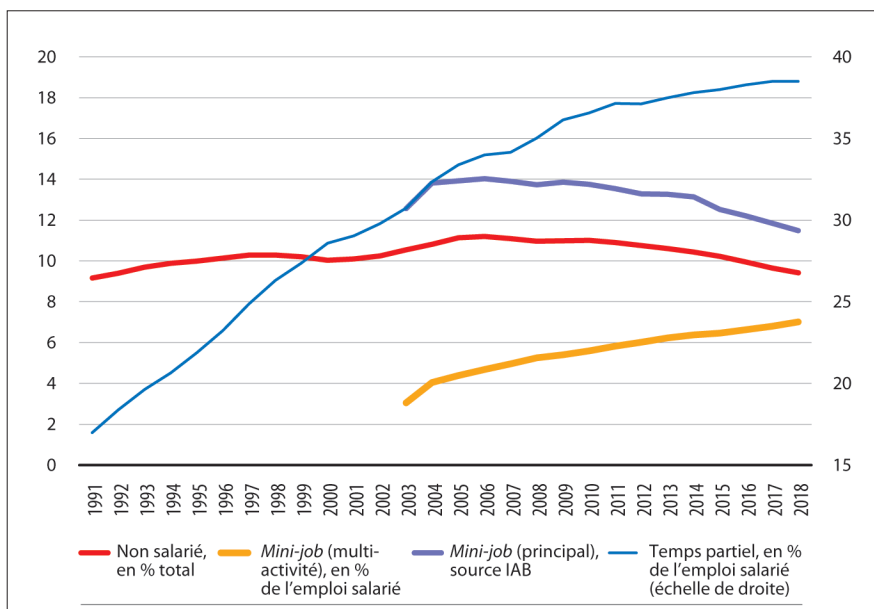
10. Même en l'absence de convention collective (de branche ou d'entreprise), les entreprises peuvent toutefois « s'orienter selon les accords ». Cela concernait 41 % des salariés (toutes branches confondues) non couverts par une convention collective en 2018 dans les anciens *Länder*, et 51 % dans les nouveaux *Länder*.
11. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'autres formes de représentation, plus informelle. Selon les données du WSI, en 2018, 20 % des salariés des anciens *Länder* et 16 % des salariés des nouveaux *Länder* étaient couverts par de tels dispositifs (à comparer aux respectivement 43 % et 35 % de salariés ne bénéficiant pas de la présence d'un conseil d'établissement).

Graphique 2. Répartition des salariés selon leur couverture respective par une convention collective et/ou un conseil d'établissement en 2018



Source : Ellguth, Kohaut (2019).

Graphique 3. Structure de l'emploi (1991-2018)



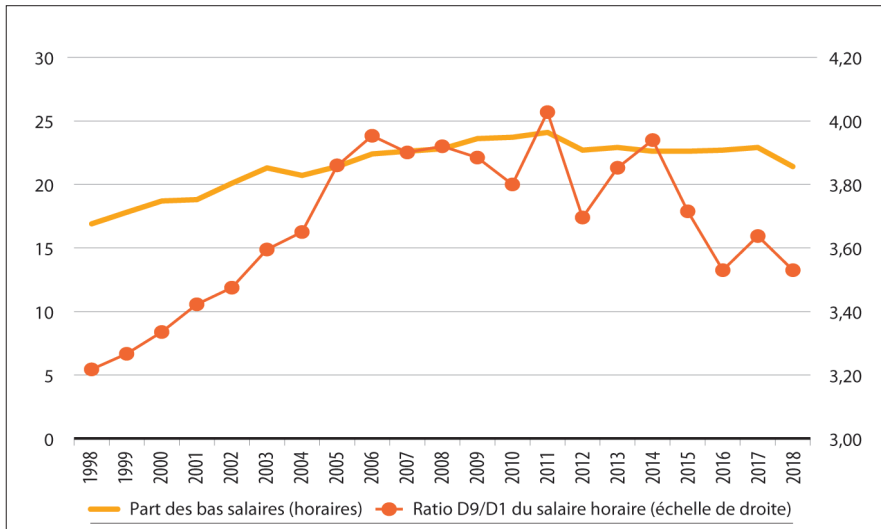
Sources : Destatis, IAB, Arbeitsagentur, calculs des auteurs.

Du fait de son érosion et de son incapacité à assurer la protection des salariés hors de son champ de portée, le système de relations professionnelles allemand en est arrivé à occuper une position relativement singulière en Europe, avec des zones de plus en plus étendues d'hyper-flexibilité. Cette évolution aurait selon certains auteurs beaucoup plus contribué aux transformations du marché du travail que les réformes du marché du travail elles-mêmes (Dustmann *et al.*, 2014).

1.3. Une part élevée de bas salaires

L'érosion du système de relations professionnelles a certes été un élément déterminant du creusement des inégalités salariales. Il faut cependant souligner que des différences de salaires élevées entre le secteur industriel manufacturier « masculin » exposé à la concurrence internationale et les secteurs de services « féminins » à faible valeur ajoutée sont tolérées depuis longtemps au sein de l'économie sociale de marché. En 1985, par exemple, l'écart de salaire horaire entre les services marchands et l'industrie manufacturière était déjà de 13 %. Et il est resté relativement stable dans le milieu des années 1990 (15 % en 1995), avant de se creuser au début de la décennie 2000.

Graphique 4. Part des bas salaires (horaires) et écart salarial mesuré par le ratio D9/D1 des salaires horaires (1998-2017)



Sources : Grabka, Schröder (2019), Fedorets *et al.* (2020) pour le ratio D9/D1. Calculé à partir du salaire horaire contractuel, sur la base du SOEP. Kalina, Weinkopf (2018), Fedorets *et al.* (2020) pour la part des bas salaires. Calculé à partir du salaire horaire contractuel, sur la base du SOEP. Part des bas salaires mesurés sur la base de la durée effective du travail, et de la rémunération mensuelle brute y compris heures supplémentaires, hors primes exceptionnelles. Seuil de bas salaire = 2/3 du salaire horaire médian.

Le fait que de plus en plus de personnes se soient retrouvées hors du champ de la négociation collective classique a favorisé une forte progression de la part des bas salaires, c'est-à-dire de la part des salariés percevant un salaire inférieur aux deux tiers du salaire médian. Les bas salaires concernaient 24 % des salariés allemands en 2010 (graphique 4), contre 6 % en France, soit une augmentation de 5 points depuis 1995. Sur ces 8,1 millions de salariés percevant un bas salaire, près de la moitié travaillent à temps complet, un quart à temps partiel et 30 % ont un *mini-job*. En l'absence de salaire minimum avant 2015, les salaires horaires pouvaient atteindre de très faibles niveaux : 1,7 million de personnes percevait moins de 5 euros de l'heure.

1.4. Le salaire minimum, un débat ancien

Il ne faut dans ces conditions pas s'étonner que le débat sur le salaire minimum soit ancien en Allemagne. Il remonte aux années 1990, mais est longtemps resté cantonné à quelques secteurs, tout particulièrement le BTP, dans une logique de lutte contre le *dumping* salarial (Bourgeois, 2008 ; Bosch, Weinkopf, 2011 ; Bispinck *et al.*, 2010 ; Hege, 2006). La nécessité de lutter contre des salaires excessivement bas au travers de l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel n'a été dans les années 1990 portée que par peu de syndicats. Il a fallu attendre le milieu des années 2000, plusieurs scandales (dont celui des abattoirs du printemps 2005¹²), l'adoption des réformes Hartz et une visibilité de plus en plus manifeste de l'érosion du système de négociation collective pour que les syndicats des branches puissantes de l'industrie se rallient à cette idée.

La première revendication commune pour un salaire horaire minimum interprofessionnel (7,5 euros initialement) a été formulée lors du congrès du DGB en 2006. Le niveau revendiqué par les syndicats a été revalorisé à 8,5 euros en 2010. Les positions des différents partis politiques ont été plus fluctuantes. C'est ainsi en 2004-2005, dans une logique de contrepartie aux réformes Hartz, que l'instauration d'un salaire minimum a commencé à être abordée par le SPD, mais dans le programme électoral du SPD pour les législatives de 2005 les minima de branches négociés par les partenaires sociaux primaient encore sur l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel. L'impossibilité de parvenir à un accord au sein de la grande coalition SPD-CDU a débouché sur l'adoption à l'automne 2007 d'un compromis permettant de favoriser l'extension de la couverture des salaires minima de branche, au travers d'une réforme de la loi sur le travail détaché. En 2010, le gouvernement conservateur et libéral issu des élections de 2009 avait souhaité évaluer l'effet de cette réforme d'extension.

12. Voir Muller (2013) pour les abus et dérives dans le cadre du détachement des travailleurs.

Les évaluations qui concluaient que les salaires minima n'avaient pas eu d'effet négatif sur l'emploi (Bosch, Weinkopf, 2012) ont participé à faire évoluer la position de la CDU sur le sujet du salaire minimum.

II. Les modalités du salaire minimum en Allemagne

Le contrat de coalition entre la CDU/CSU et le SPD du 27 novembre 2013 a entériné le principe d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,5 euros par heure et la réforme des procédures d'extension des conventions collectives *via* la loi sur les travailleurs détachés ou la loi sur l'extension des conventions collectives. La loi de renforcement de l'autonomie collective a été promulguée le 11 août 2014 (« Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie ») et comporte dans l'article 1 l'introduction du salaire minimum ¹³.

II.1. Une mise en place graduelle de 2015 à 2018

C'est le gouvernement qui a fixé le niveau du salaire minimum lors de son introduction, à 8,50 euros au 1^{er} janvier 2015, avec une période transitoire de deux ans pour les branches ayant négocié des minima inférieurs et prévoyant d'atteindre les 8,5 euros prévus d'ici début 2017. Seule une minorité de branches se sont saisies de cette possibilité permettant de bénéficier d'un délai supplémentaire pour se conformer à la loi (dont viande et abattoirs, hôtels, cafés et restaurants, fleuristes, sécurité, intérim, coiffure). La plupart des salariés ont donc été concernés dès 2015 par le salaire minimum et la totalité en 2018 ¹⁴.

Les exceptions sont restées finalement limitées : certains jeunes (les moins de 18 ans sans qualification professionnelle, les apprentis jusqu'en 2019 ¹⁵, les stagiaires en études lorsque le stage est obligatoire ou durant les trois premiers mois lorsqu'il est facultatif), les chômeurs de longue durée durant

13. Cet article 1 est d'ailleurs intitulé « Mindestlohngesetz ».

14. Les branches ayant négocié des minima convergeant vers 8,50 euros d'ici début 2017 pouvaient appliquer ce salaire en 2017, et non le salaire minimum légal revalorisé au 1^{er} janvier 2017. Elles avaient donc une période supplémentaire de transition vers le salaire minimum revalorisé.

15. Après un long débat, l'introduction d'un salaire minimum pour les apprentis, jusqu'alors exclus du champ de la loi de 2014 a été votée à l'automne 2019 dans le cadre plus large de la loi sur la modernisation et le renforcement de la formation professionnelle (« Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung »). Ce salaire minimum est défini sur une base mensuelle : il sera au 1^{er} janvier 2020 de 515 euros, puis sera revalorisé à 550 euros en 2021, 585 euros en 2022 et 620 euros en 2023. À partir de 2024, la revalorisation sera automatique. Le salaire sera un peu supérieur en deuxième année d'apprentissage (+18 %), en troisième année (+35 %) et en quatrième année (+40 %). Le matériel pour l'apprentissage sera entièrement payé par l'employeur. Des exceptions seraient néanmoins possibles dans le cadre de conventions collectives de branche.

Selon l'Agence pour l'emploi, les rémunérations étaient particulièrement faibles fin 2017 (moins de 400 euros par mois) dans le secteur de la coiffure, de la boucherie et dans les nouveaux *Länder*. Le but du gouvernement est de rendre plus attractives ses formations, face aux postes non pourvus, et de réduire le taux d'abandon, particulièrement élevé dans le secteur de l'alimentation et de l'hôtellerie. Des critiques émergent néanmoins sur la menace que ferait porter ce salaire minimum dans certaines branches ou régions et dans les petites entreprises en alourdissant la charge pour l'employeur, ce qui découragerait l'embauche d'apprentis. Environ 10 % des apprentis seraient concernés par cette mesure.

les six premiers mois suivant la reprise d'emploi. Suite à l'arrivée massive de réfugiés en 2015, la question de les exempter temporairement du salaire minimum pour faciliter leur intégration sur le marché du travail a été largement évoquée (Kahmann, 2017), mais n'a finalement pas été retenue.

II.2. Une commission indépendante en charge des questions de revalorisation

Une fois le niveau initial du salaire minimum fixé par l'État, il appartient à une commission, indépendante du gouvernement, selon le principe de la « quasi-négociation » (Schulten, 2014), de revaloriser ce salaire. Selon la loi, la commission doit rendre un avis tous les deux ans avant la fin du premier semestre.

La commission est bipartite : elle comprend des représentants des organisations syndicales et patronales pour tenir compte du principe d'autonomie des partenaires sociaux. Elle est composée d'un président et de six membres (trois proposés par les syndicats et trois par le patronat), et est renouvelée tous les cinq ans. Les partenaires sociaux doivent proposer conjointement une personne pour présider la commission. En l'absence d'accord, le premier président est choisi par tirage au sort parmi les deux propositions faites puis il y a alternance de présidence après chaque prise de décision. Il n'y a pas eu de conflit concernant la nomination du président actuel, Jan Zilius. Ces sept membres sont conseillés par deux experts (l'un choisi par le patronat, Clemens Fuest, le président de l'institut libéral IFO, l'autre par les syndicats, Claudia Weinkopf, directrice adjointe de l'institut IAQ) qui n'ont pas de droit de vote. Le président n'exerce son droit de vote que si aucune majorité ne se dégage.

La loi précise que pour décider de la revalorisation du salaire minimum, la commission doit « s'orienter » sur les évolutions des conventions collectives. Ceci garantit – en principe du moins, car comme on le verra, cela est loin d'être acquis dans les faits – au salaire minimum de rattraper l'évolution passée des salaires négociés. La commission doit s'appuyer pour prendre sa décision sur un rapport qu'elle publie, relatif à l'effet du salaire minimum et de son évolution sur : 1) la protection des salariés ; 2) la compétitivité des entreprises ; 3) l'emploi et la productivité, avec une approche autant que possible sectorielle et géographique. Pour cela, différents organismes de recherche sont sollicités pour effectuer des études et un certain nombre d'auditions ont lieu (notamment des chercheurs de l'IAB, de l'IAQ, de l'IMK, du WSI, du DGB¹⁶). Si les membres de la commission ont des vues différentes, ceci est mis en évidence dans ce rapport. Par ailleurs, des séminaires de recherche ont lieu chaque année sur ce sujet à Berlin. Le dernier

16. IAB : Institut für Arbeit und Berufsforschung ; IAQ : Institut Arbeit und Qualifikation ; IMK : Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, WSI : Wirtschafts – und Sozialwissenschaftliches Institut ; DGB : Deutscher Gewerkschaftsbund.

s'est tenu en novembre 2019. Le site de la commission recense aussi les études effectuées sur le salaire minimum.

En plus de la loi, la commission s'est dotée d'un règlement intérieur en vigueur depuis le 27 janvier 2016 : elle se réunit au moins trois fois par an. Elle peut déroger au principe de s'orienter sur les négociations collectives si une majorité des deux tiers se dégage, et en raison de circonstances particulières pour répondre aux problèmes suivants : la protection des salariés, la compétitivité des entreprises, l'emploi et la productivité. Les syndicats avaient accepté le principe de se baser sur les conventions collectives pour ne pas décorrélérer l'évolution du salaire minimum de celle des salaires négociés. Mais en pratique, cela empêche tout « coup de pouce ». Ce n'est pas un hasard si les entreprises et un certain nombre de membres de la CDU mettent en avant l'autonomie tarifaire et appellent à ne pas « politiser » cette question.

La commission a choisi comme base l'indice horaire tarifaire de Destatis ¹⁷ (disponible sur une base mensuelle), hors primes, pour la revalorisation du salaire minimum.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en janvier 2015, la commission a rendu deux avis :

- le premier le 28 juin 2016 (approuvé par ordonnance par le gouvernement fédéral le 26 octobre suivant), avec une revalorisation du salaire minimum à 8,84 euros brut au 1^{er} janvier 2017. Elle s'est basée sur l'évolution des salaires horaires négociés (hors primes) entre décembre 2014 et juin 2016, qui a été de 4 %, en incluant l'effet rétroactif de la dernière convention collective signée dans la fonction publique ;

- le second le 26 juin 2018, avec un étalement de l'augmentation sur deux ans : une première hausse a eu lieu au 1^{er} janvier 2019 à 9,19 euros et la seconde au 1^{er} janvier 2020 à 9,35 euros. La commission s'est orientée en fonction de l'évolution des salaires négociés des deux dernières années civiles (2016 et 2017) pour l'augmentation prévue en janvier 2019. Elle a en plus décidé d'une nouvelle augmentation en janvier 2020, en tenant compte des conventions collectives signées au premier semestre 2018. Il y a donc un décalage entre la date d'augmentation et la période prise en compte pour la hausse des salaires.

Cette décision d'anticiper dès 2020 une augmentation du salaire minimum sur la base des premières négociations de 2018 a été prise à l'unanimité. Cela a notamment répondu aux critiques sur son bas niveau qui ne permet pas un niveau de vie décent (« *existenzsichernd* ») et décroche en comparaison avec le niveau des autres pays européens (Schulten, Luebker, 2019).

17. Cet indice diffère légèrement de celui calculé par la Bundesbank et de celui calculé par le WSI dans sa publication WSI-Tarifarchiv, mais l'écart reste mineur.

La prochaine décision sera prise en juin 2020 pour la période 2021-2022 et entrera en vigueur en janvier 2021.

Par ailleurs, une évaluation de l'introduction du salaire minimum devrait avoir lieu en 2020 conformément à la loi du 11 août 2014 et pourrait donner lieu à de nombreux débats entre partenaires sociaux sur la base des études menées par les divers instituts économiques.

II.3. Les limites inhérentes à la loi : la question de la mesure du temps de travail et des composantes de rémunération

Comme nous l'avons souligné précédemment (Chagny, Le Bayon, 2016), les modalités de calcul du salaire horaire définies par la loi et la jurisprudence restent très floues (Schulten, Weinkopf, 2015).

La loi dispose ainsi que le salaire minimum de 8,5 euros par heure s'applique en tenant compte de la durée effective du travail, et ne donne pas de définition précise des éléments de rémunération à prendre en compte. La loi indique juste qu'il s'agit des éléments de rémunération versés immédiatement après une activité « normale ».

Depuis janvier 2015, plusieurs plaintes ont en conséquence été examinées par des cours du travail régionales ou nationale, ayant trait essentiellement à la question des primes. Concernant ce point, la Cour fédérale du travail a statué le 25 mai 2016, suite à la plainte d'une salariée, qu'une prime versée précédemment une fois par an peut être incluse dans le calcul du salaire minimum quand elle est dorénavant versée de façon fractionnée chaque mois et que cela a été validé par un accord d'établissement. Cela conduit mécaniquement à diminuer le nombre de bénéficiaires potentiels. En ce qui concerne la durée du travail, la loi dispose en principe que la durée à considérer est la durée effective du travail, ce qui n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations. Comment la mesurer ? Que faire des heures supplémentaires non rémunérées ? Que faire en cas d'annualisation du temps de travail ? etc.

II.4. Une obligation de documentation pour permettre le contrôle du respect de la loi

Le contrôle de l'application de la loi a été considéré comme un enjeu majeur dès le débat sur la loi.

De fait, le contournement de la loi est potentiellement d'autant plus aisé qu'il n'existe aucune obligation légale de déclaration de la durée du travail, à l'exception des heures supplémentaires excédant une durée journalière de 8 heures.

Dans le cadre de la loi sur le salaire minimum, le législateur a ainsi introduit une obligation de déclaration des horaires de travail. L'employeur a

désormais l'obligation de consigner le début et la fin de chaque journée de travail ainsi que la durée de travail, et est également dans l'obligation de conserver ces documents pendant deux ans en vue d'éviter le contournement de la loi *via* des heures supplémentaires non rémunérées¹⁸. Pour les livreurs de journaux (qui travaillent à la tâche), la documentation est limitée à l'enregistrement du temps de travail quotidien (décret du 26 novembre 2014). Mais cette obligation est loin de concerner l'ensemble des salariés. Les employeurs recourant aux *mini-jobs* se sont vus – pour la première fois – demander de reporter des horaires, sauf dans les services à la personne. Mais certains secteurs très touchés par les bas salaires (commerce de détail, agriculture notamment) ont été exonérés de l'obligation de déclaration. Et dans plusieurs des secteurs notoirement touchés par le travail illégal (bâtiment, restauration, transport de personnes, logistique, nettoyage industriel, industrie de la viande), les représentants patronaux ont obtenu que l'obligation ne s'applique qu'en deçà d'un certain seuil de rémunération¹⁹. L'arrêt récent de la CJUE de mai 2019²⁰ imposant de décompter quotidiennement le temps de travail des salariés a suscité à cet égard une levée de boucliers de la part des organisations patronales en Allemagne²¹.

Le contrôle de l'application de la loi est du ressort des inspecteurs du Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), l'unité de contrôle fiscal pour le travail non déclaré au sein du service des douanes, qui contrôlait déjà le respect du salaire minimum dans le cadre de la loi sur le travail détaché et de la loi sur l'intérim.

En cas d'infraction à la loi, des amendes sont prévues : jusqu'à 30 000 euros si l'obligation de documentation n'est pas respectée, jusqu'à 500 000 pour le non-respect du salaire minimum. L'entreprise en cause peut aussi être exclue de procédures d'octroi des marchés publics. Il n'est en revanche pas prévu d'obliger l'entreprise à rembourser au salarié le moins-perçu en cas de salaire inférieur à 8,50 euros (Rémy, 2014). Le salarié doit ainsi lui-même porter plainte pour faire valoir ses droits, une différence notable avec le cas du Royaume-Uni où l'autorité de contrôle déclenche une procédure. De plus, un certain nombre de services mis en place par les syndicats ne sont accessibles qu'aux membres syndiqués.

Beaucoup plus fondamentalement, on pouvait dès le départ s'interroger sur la capacité à faire respecter le salaire minimum dans la mesure où 71 % des salariés percevant moins de 8,50 euros de l'heure travaillaient dans un

18. Avec un salaire mensuel de 2958 euros, le salaire minimum ne peut être contourné que si le temps de travail hebdomadaire est de plus de 80 heures (80,9=2958 par mois/4,33 semaines par mois/8,5 heures par semaine), de plus de 54 heures pour un salaire de 2000 euros.

19. 2000 euros mensuels si le salaire a été versé de façon continue par le même employeur durant les 12 derniers mois, 2958 euros dans le cas contraire. Ces seuils ont été définis par décret le 29 juillet 2015 suite aux critiques du patronat qui souhaitait un assouplissement de l'enregistrement.

20. En réponse à une question préjudicielle posée par la « Cour centrale » espagnole.

21. C. Kerl, « Arbeitszeiterfassung wird Pflicht – was man wissen muss », *Berliner Morgenpost*, 17. Mai 2019.

établissement où il n'y a pas de comité d'établissement avant l'introduction de cette loi (Brenke, Wagner, 2013), et où les salariés en *mini-job* ou en contrat temporaire sont particulièrement peu armés pour se défendre face aux tentatives de contournement de certaines entreprises.

III. Quel impact du salaire minimum ?

Les objectifs de la loi sur le salaire minimum étaient donc multiples. Il s'agissait tout à la fois de pallier l'incapacité, en l'état, du système de négociation collective à garantir une rémunération décente aux travailleurs non qualifiés et de diminuer par là même le recours à la solidarité nationale. Mais l'objectif était également de redynamiser le système de négociation collective, au travers d'un certain nombre de mesures relatives aux procédures d'extension de celles-ci. On s'attache dans cette partie à mettre en avant les principaux éléments de bilan des cinq premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du salaire minimum.

Pour mémoire, depuis 2015, le salaire minimum légal a été revalorisé de 10 % au total. Au vu du nombre de salariés concernés, l'impact sur le pouvoir d'achat des salariés comme sur la compétitivité des entreprises est donc potentiellement non négligeable.

III.1. Quel effectif est concerné par le salaire minimum ?

Au moment de l'introduction du salaire minimum, le Statistisches Bundesamt estimait qu'un potentiel de 4 millions de personnes au maximum était susceptible d'être concerné par la loi, en se basant sur l'effectif rémunéré moins de 8,50 euros en 2014. *In fine*, la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum apparaît faible. Selon les estimations de l'institut national de statistique ²² sur la base de l'enquête sur la structure des salaires, 1,9 million de salariés étaient rémunérés au salaire horaire minimum en avril 2015, soit 5 % de l'emploi salarié. En avril 2017, ils n'étaient plus que 1,4 million, soit 3,6 % de l'emploi salarié. 60 % d'entre eux étaient des femmes. La part des temps partiel était largement prédominante : 53 % de ceux qui percevaient un salaire horaire de 8,84 euros en avril 2017 occupaient des *mini-jobs*, 30 % occupaient des emplois à temps partiel (assujettis à cotisations sociales). Les dernières statistiques fournies par le Statistisches Bundesamt ²³ indiquent que 930 000 salariés gagnaient 8,84 euros en avril 2018, soit 2,4 % de l'emploi salarié (pour un temps de travail moyen de 16,3 heures par semaine).

22. « 1,4 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2017 », Pressemitteilung Nr. 231 vom 26. Juni 2018, Statistisches Bundesamt, <https://bit.ly/3705VNx>.

23. « Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken », Pressemitteilung Nr. 060 vom 27. Februar 2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_060_623.html.

Comment expliquer cette faible proportion de salariés rémunérés au salaire minimum ? Il y a à cela principalement deux explications.

La première est qu'une proportion non négligeable de salariés perçoit encore des rémunérations horaires inférieures au salaire minimum. La fourchette d'estimation varie certes considérablement selon les sources et concepts retenus, mais le phénomène est avéré. L'estimation va de 0,5 million en avril 2018 ²⁴ pour le Statistisches Bundesamt à une fourchette de 750 000 à 2,4 millions pour le DIW pour la même année 2018 (Fedorets *et al.*, 2020) ²⁵. Pour 2016, l'institut WSI proche des syndicats aboutissait à un chiffre de 2,2 millions de salariés concernés, soit 5,6 % des effectifs salariés de l'ensemble de l'Allemagne (Pusch, 2018).

Quel que soit le chiffre, les catégories de travailleurs concernés sont les mêmes : les jeunes, les retraités, les salariés de petites entreprises sont surreprésentés parmi les salariés percevant moins que le salaire minimum horaire (voir notamment Fedorets *et al.*, 2019). La présence d'un conseil d'établissement et la couverture par une convention collective sont déterminantes pour le respect de la loi. En 2016, 15,6 % des salariés qui travaillaient dans des établissements sans conseil d'établissement ni convention collective avaient une rémunération horaire inférieure au salaire minimum, contre 3,1 % dans les établissements avec conseil d'établissement, 1,8 % quand la présence d'un conseil d'établissement se double de la couverture par une convention collective (Pusch, 2018). Les personnes exerçant des activités secondaires sont également très largement concernées : 38,5 % des activités secondaires étaient selon les calculs du DIW payées en dessous du salaire horaire minimum en 2017 (soit un effectif total concerné de 0,5 million de personnes). Les services à la personne (où 42,6 % de salariés éligibles au salaire minimum ne le percevaient pas en 2016 selon le WSI), le secteur des hôtels, cafés et restaurants (respectivement 34,2 % des salariés éligibles), et le commerce de détail (16,8 % des salariés éligibles) sont les principaux secteurs concernés par le non-respect du minimum légal (Pusch, 2018). La métallurgie, pourtant très largement couverte par des conventions collectives, n'est pas à l'abri (4 % des salariés éligibles ne le percevaient pas en 2016).

Ces éléments signalent des obstacles d'ordres différents dans l'application du salaire minimum : faibles moyens de contrôle de la durée du travail en particulier dans le cas des petites entreprises sans conseil d'établissement,

24. Les calculs sont effectués sur la base du salaire brut hors primes et heures supplémentaires, et d'un concept de durée rémunérée du travail hors heures supplémentaires.

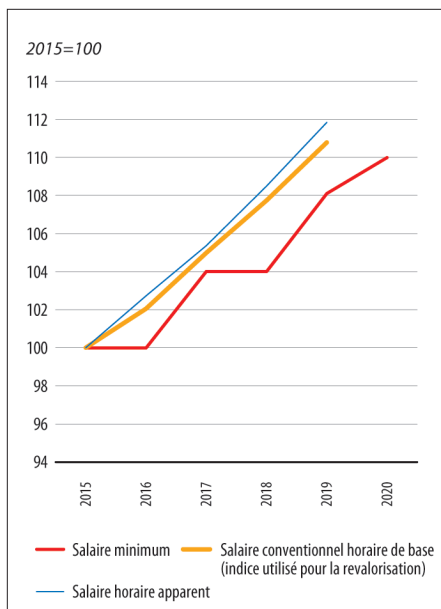
25. Cette estimation s'est basée sur les déclarations faites par les salariés dans le cadre du Panel SOEP, et en retenant respectivement le salaire horaire indiqué directement par les ménages répondants et le salaire horaire brut recalculé sur la base de la durée du travail conventionnelle. Une des limites de cette question est que les répondants ne connaissent pas toujours leur salaire horaire effectif, notamment s'il n'y a pas d'accord salarial horaire avec l'employeur, mais uniquement un salaire mensuel contractuel.

faibles moyens de contrôle par l'administration des douanes (voir *infra*), mais aussi, peut-être, tolérance plus forte pour des rémunérations en deçà du salaire minimum pour des activités d'appoint.

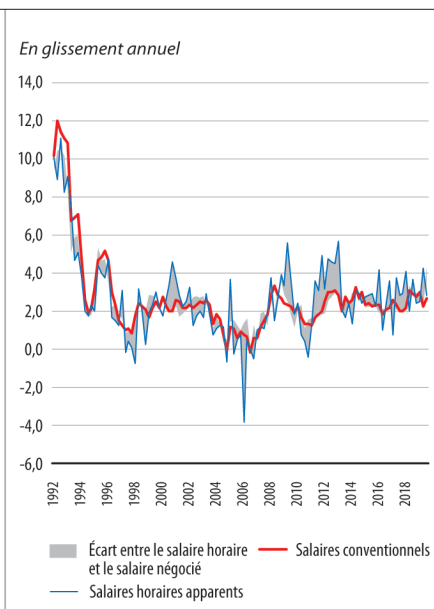
Par ailleurs, et de façon logique, la morsure du salaire horaire dépend de la dynamique relative de ce minimum avec les rémunérations effectives. Plus le salaire horaire minimum progresse rapidement relativement au salaire moyen, plus la proportion de salariés concernés est susceptible d'augmenter.

Or il s'est depuis 2015 exactement passé l'inverse en Allemagne (graphique 5). Entre 2015 et 2019, le salaire horaire moyen a progressé de 2 % (en moyenne annuelle), le salaire horaire moyen apparent de 2,8 % (comptes nationaux), et le salaire conventionnel horaire hors prime (la base pour la revalorisation du salaire minimum) de 2,6 %. Il y a donc sur la période récente eu relativement peu de « dérive salariale » (la dérive mesure l'écart entre le salaire apparent et le salaire négocié, voir graphique 6). Par contre, la progression du salaire horaire minimum est en net retrait sur le salaire conventionnel (graphique 5). Contrairement à l'affichage de la loi, les mécanismes d'indexation ne permettent pas de garantir un maintien du niveau de vie relatif des salariés au salaire minimum par rapport à la

Graphique 5. Évolution comparée du salaire minimum, du salaire conventionnel et du salaire moyen (2015-2020)



Graphique 6. Évolution comparée des salaires négociés et apparents horaires (1992-2019)



Sources : Statistisches Bundesamt, Mindestohn Kommission, calculs des auteurs.

Sources : Statistisches Bundesamt, Bundesbank, calculs des auteurs.

moyenne des salariés. Cela s'explique par le fait que l'indexation est faite *a posteriori*, sur la base des augmentations constatées. Et ce sont les personnes occupant des *mini-jobs* qui en pâtissent.

III.2. Une nette augmentation du salaire horaire, mais un débat sur l'évolution du salaire mensuel

Selon les estimations du DIW (Brenke, Müller, 2013), les revalorisations salariales des personnes potentiellement concernées étaient attendues de l'ordre de +38 % sur la base des données disponibles en 2012, avec un moindre effet sur les revenus, du fait des mécanismes de transferts socio-fiscaux. D'où une progression attendue de la masse salariale globale de 3 %, l'augmentation salariale étant d'autant plus forte que l'entreprise est de petite taille (+10 % pour les entreprises de moins de 5 salariés).

Nous avons précédemment mis en évidence que l'introduction du salaire minimum avait été anticipée par les entreprises, limitant ainsi les effets sur leur compétitivité *ex ante* (Chagny, Le Bayon, 2016). Certaines entreprises auraient ainsi anticipé l'entrée en vigueur du salaire minimum en freinant l'augmentation des salaires des semi-qualifiés et surtout des non-qualifiés²⁶ dans les mois qui ont précédé l'entrée en vigueur de la loi. L'année 2014 a en effet été caractérisée par un net coup d'arrêt de la croissance des salaires des catégories les moins qualifiées, sans que des raisons objectives liées à la conjoncture ne permettent de l'expliquer. Si dans les nouveaux *Länder*, en moyenne, toutes les catégories de salariés ont bénéficié de l'entrée en vigueur du salaire minimum, avec un effet de diffusion du salaire minimum sur les salaires immédiatement supérieurs à 8,50 euros (et une revalorisation de l'ensemble des grilles salariales), dans les anciens *Länder*, les catégories les moins qualifiées auraient au contraire pâti de cette introduction. En d'autres termes, ceux dont le salaire était un peu au-dessus du salaire minimum avant l'entrée en vigueur de la loi auraient bénéficié d'un salaire horaire plus élevé début 2016 sur la base de la tendance passée. Cet effet de freinage est tel qu'au niveau de l'ensemble de l'Allemagne, et compte tenu du poids des anciens *Länder* dans les effectifs (81 % de l'emploi salarié classique), les salariés occupant des postes qui requièrent de faibles qualifications auraient donc initialement pâti de l'introduction du salaire minimum, une situation pour le moins paradoxale et qui incite à relativiser les résultats des analyses des évolutions uniquement postérieures à l'entrée en vigueur du salaire minimum.

Il n'en reste pas moins que l'impact du salaire minimum a été important, avec une augmentation à deux chiffres des salaires pour les personnes directement concernées (Fedorets *et al.*, 2020).

26. Ces catégories sont définies en fonction des qualifications nécessaires pour le poste de travail occupé. L'enquête utilisée ici est réalisée par Destatis (*Verdiensthebung*) et distingue les salariés en cinq catégories en fonction du poste occupé.

Diverses études empiriques se sont penchées sur les effets salariaux estimés du salaire minimum. À l'aide des données du panel d'entreprises de l'IAB, Bossler et Gerner (2019) comparent les entreprises concernées (*i.e.* avec des travailleurs au salaire minimum) et les entreprises non affectées (sans travailleurs au salaire minimum) et trouvent une augmentation du salaire mensuel brut moyen de 4 à 6 points de pourcentage supplémentaires dans les entreprises affectées par rapport aux autres entreprises. Pour les salariés concernés, cela correspond à une augmentation moyenne des salaires de 10,6 %.

En comparaison régionale, Ahlfeldt *et alii* (2018) ont trouvé une augmentation du salaire horaire liée au salaire minimum d'environ 6 %, sur la base des données du *Mikrozensus* et des statistiques administratives d'emplois de l'IAB. Enfin, une autre étude de Bossler et Schank (2020) montre un effet positif sur le salaire mensuel brut moyen d'environ 5,5 %, issu des statistiques de l'emploi de la Bundesagentur für Arbeit (BA, Agence fédérale de l'emploi).

Ces trois études concluent ainsi à un effet positif significatif tant sur le salaire horaire que mensuel, compris entre 5 et 10 %. Ce n'est pas le cas de l'article de Caliendo *et alii* (2017) avec des données du Socio-Economic Panel (SOEP) : certes, ils observent un effet salarial positif dans la moitié inférieure de la distribution des salaires horaires, mais qui s'amointrit en termes de salaire mensuel. L'augmentation du salaire horaire a eu un effet négatif sur les heures de travail convenues contractuellement, limitant l'effet du salaire minimum sur le coût du travail pour les entreprises, mais aussi le gain mensuel pour les salariés.

In fine, les études montrent un effet très positif sur le salaire horaire. S'agissant du salaire mensuel, la plupart des articles concluent à une augmentation, certaines études mettant en revanche en avant le fait que l'effet du salaire mensuel a été atténué par une baisse de la durée du travail individuelle.

En tout état de cause, l'évaluation globale repose aussi sur l'évolution de l'emploi, notamment pour les salariés occupant des emplois avec une faible productivité.

III.3. Les craintes de pertes d'emploi importantes se sont révélées infondées

Avant son introduction, la plupart des études mobilisant des approches théoriques basées sur l'élasticité de la demande de travail au coût s'étaient montrées très pessimistes quant aux effets du salaire minimum sur l'emploi, avec des estimations s'étalant dans une fourchette large, de 60 000 à 850 000 destructions d'emplois (0,2 à 2,2 % de l'emploi salarié). Fin 2014,

le Conseil des Sages²⁷ tablait ainsi sur 150 000 pertes d'emploi en 2015. Knabe *et alii* (2014) considéraient qu'entre 400 000 et 900 000 emplois étaient menacés.

Durant les cinq années qui ont suivi l'introduction du salaire minimum, un certain nombre d'études empiriques se sont attachées à mesurer les effets du salaire minimum sur l'emploi. Contrairement aux évaluations *ex ante*, reposant sur une simulation à partir d'un modèle économétrique structurel estimé, les évaluations *ex post* se sont basées sur des enquêtes ou des bases de données disponibles *ex post*, avec des stratégies d'estimations basées notamment sur la méthode des doubles différences²⁸.

Les premières estimations réalisées en 2016 incitaient à penser que les effets sur l'emploi avaient été, du moins à court terme, plutôt limités (Bossler, Gerner, 2016). Les études plus récentes ne trouvent dans la plupart des cas que des effets négatifs relativement limités sur l'emploi. Bossler (2017) utilise les données du panel des entreprises de l'IAB de 2015 dans lesquelles les entreprises ayant des salariés concernés par le salaire minimum prévoient une évolution de l'emploi inférieure de 1 % aux entreprises non concernées. Ce résultat est confirmé dans l'analyse de Bossler et Gerner (2019) : en comparant les entreprises concernées ou non par le salaire minimum, ils concluent à un faible effet négatif sur l'emploi d'environ 1,7 % dans les entreprises concernées. Cet impact résulte davantage d'une attitude prudente des employeurs en termes d'embauches que de licenciements. Il concerne exclusivement les entreprises des nouveaux *Länder* et les entreprises qui se sentaient déjà exposées à une forte pression concurrentielle.

Contrairement à Bossler et Gerner (2019) qui comparent les entreprises concernées ou non par le salaire minimum, Ahlfeldt *et alii* (2018), Bonin *et alii* (2019), Caliendo *et alii* (2017), Garloff (2019) et Schmitz (2019) analysent l'impact du salaire minimum en comparaison régionale. Pour cela, ils se réfèrent à la proportion des salariés d'une région qui étaient payés en dessous du salaire minimum avant son introduction. Cette comparaison régionale permet de tenir compte des effets d'entraînement (*Spillover-Effekte*) sur les salariés des autres entreprises de la région. Par exemple, des salariés licenciés d'une entreprise très touchée par l'introduction du salaire minimum peuvent être embauchés par des entreprises non concernées.

27. Créé en 1963, le Conseil est une institution formée de cinq membres, tous d'éminents économistes académiques, proposés par le gouvernement fédéral et nommés pour des mandats de cinq ans par le président. Le rôle du Sachverständigenrat est de conseiller le gouvernement ainsi que le Parlement fédéral sur les questions économiques.

28. La méthode des doubles différences est souvent utilisée pour évaluer l'effet de l'introduction de mesures de politiques économiques, en comparant la différence entre le comportement du groupe de contrôle (non concerné par la loi) et celui du groupe de traitement (concerné celui-là) avant et après l'introduction de cette loi. Cette méthode permet de résoudre le problème d'endogénéité qui pourrait subvenir du fait de l'hétérogénéité des individus.

On observe d'après ces études un faible effet négatif dans les régions les plus touchées par le salaire minimum. La façon de tenir compte des entreprises concernées par le salaire minimum variant d'une étude à l'autre, Börschlein et Bossler (2019) ont extrapolé les résultats obtenus sur l'ensemble des salariés concernés. Cela permet de quantifier le nombre d'emplois totaux existant en Allemagne après l'introduction du salaire minimum par rapport à un scénario dans lequel est estimé le nombre d'emplois en l'absence de mise en place du salaire minimum.

À partir des travaux de Bossler et Gerner (2019), on peut extrapoler qu'environ 57 000 emplois n'ont pas été créés ou conservés suite à l'introduction du salaire minimum dans les entreprises concernées. L'étude de Friedrich (2019) conclut qu'on n'observe pas d'impact dans les anciens *Länder* et une baisse de l'emploi d'environ 52 000 dans les nouveaux *Länder*. Des analyses approfondies indiquent que la majorité des emplois concernés sont des *mini-jobs*.

Les analyses au niveau régional obtiennent des résultats assez hétérogènes. Alors que Caliendo *et alii* (2017) et Schmitz (2019) calculent un effet négatif sur l'emploi compris entre 100 000 et 200 000, Ahlfeldt *et alii* (2018) et Garloff (2019) concluent à un effet quasiment nul voire légèrement positif dans certaines spécifications. Bonin *et alii* (2019) trouvent un effet un peu plus négatif que dans Bossler et Gerner (2019) ou Friedrich (2019).

Comment expliquer que les craintes concernant l'emploi se soient révélées largement infondées ? Bruttel *et alii* (2019) mettent en avant que les études réalisées *ex ante* étaient basées sur une vision néoclassique d'un marché du travail avec une concurrence parfaite et une élasticité élevée de l'emploi aux salaires, dans laquelle le salaire minimum induit une diminution de la demande de main-d'œuvre. Ces résultats étaient déjà en contradiction avec les recherches empiriques internationales sur les effets du salaire minimum sur l'emploi.

Selon Pusch et Heise (2020), ce serait la faiblesse de l'élasticité-prix, conjuguée à une consommation accrue des employés à faibles salaires²⁹, qui aurait permis de n'observer qu'un effet limité du salaire minimum sur l'emploi. Si cette élasticité-prix de la demande est bien inférieure à 1, dans le cas par exemple de produits alimentaires qui font partie des produits de consommation de base, ou car les produits ne sont pas substituables (certains services), l'augmentation des prix induite par l'introduction du salaire minimum n'a eu qu'un impact limité sur la demande de biens et services, et donc sur l'emploi.

D'après Börschlein et Bossler (2019), les pertes d'emploi redoutées auraient été très faibles et surtout concentrées sur les *mini-jobs*. Les données

29. Qui dépensent plus de la moitié du revenu supplémentaire.

montrent qu'environ 120 000 *mini-jobs* ont été perdus au tournant de 2014-2015 (vom Berge, Weber, 2017), dont près de la moitié auraient été convertis en emplois soumis à cotisations sociales (voir *infra*).

Les effets estimés sur l'emploi, bien qu'assez divers, sont en moyenne relativement faibles, en particulier en comparaison des prévisions pessimistes réalisées *ex ante*. Börschlein et Bossler (2019) mettent cependant en garde sur de possibles effets négatifs sur l'emploi en cas de récession ou d'augmentation trop rapide du salaire minimum. L'ajustement de l'emploi n'est toutefois pas la seule mesure que les entreprises peuvent prendre pour faire face à l'augmentation des coûts salariaux : cela peut aussi passer par un accroissement des prix (voir *infra*).

III.4. Un changement de logique concernant les mini-jobs ? Pas si sûr...

Le fait que les *mini-jobs* soient concernés par le salaire minimum était attendu et espéré. Ils représentaient en effet un gros bataillon des effectifs travaillant pour moins de 8,5 euros de l'heure selon les estimations *ex ante*³⁰, et 60 % d'entre eux percevaient un salaire brut horaire inférieur à 8,5 euros en 2014.

Pour les *mini-jobs*, l'introduction du salaire minimum a marqué une rupture majeure, et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, car il en est résulté *de facto* un plafonnement de la durée du travail des *mini-jobs* (à 12 heures hebdomadaires en 2015 compte tenu du plafonnement de rémunération mensuelle à 450 euros, 11 heures en 2020 du fait de la revalorisation à 9,35 euros), alors même que la limite de durée du travail avait été supprimée en 2003, au moment des réformes Hartz. Or le recours aux *mini-jobs* résulte principalement, pour les employeurs, de la flexibilité offerte par ces emplois (Walwei, 2018 ; Lestrade, 2013), notamment du fait de la possibilité de pratiquer des salaires horaires faibles et non contrôlés, en l'absence de fixation de durée du travail.

D'autre part, en intégrant les *mini-jobs* dans le champ d'application du salaire minimum, la loi les a rendus beaucoup moins intéressants financièrement pour les employeurs car leur coût horaire est dorénavant supérieur à celui d'un emploi classique, du fait des cotisations et taxes employeur supérieures (voir Chagny, Le Bayon, 2016, pour un calcul détaillé).

30. 34 % selon le WSI (Pusch, Seifert, 2017). Pour l'année 2012 : les *mini-jobs* exercés par des actifs (hors étudiants, retraités et chômeurs) représentaient 20 % des effectifs gagnant moins de 8,5 euros de l'heure selon les estimations du DIW (Brenke, 2014), 14 % selon les estimations du WSI (Amlinger *et al.*, 2014). À cela s'ajoute le fait que de l'ordre de 23 % (Amlinger *et al.*, 2014) à 27 % (Brenke 2014) des étudiants, retraités et chômeurs percevaient moins de 8,5 euros de l'heure, une grande majorité des jobs d'appoint occupés par ces catégories l'étant sous forme de *mini-jobs*.

Plusieurs stratégies d'adaptation s'offraient ainsi aux employeurs ayant recours aux *mini-jobs* : mettre fin au contrat, les avantages en matière de coût du travail étant moindres qu'auparavant par rapport aux contrats de travail à temps partiel assujettis aux cotisations sociales, accepter une hausse du coût du travail (pour une durée du travail inchangée), réduire le temps de travail rémunéré pour maintenir les *mini-jobs* en dessous du seuil de 450 euros mensuels et ne pas subir de hausse du coût du travail, ou encore, tout simplement, contourner la législation.

Toutes ces stratégies ont été déployées.

De fait, on a assisté à une forte diminution du nombre de *mini-jobs* au début de l'année 2015, tout particulièrement pour les *mini-jobs* occupés à titre d'activité principale et à une accélération des créations d'emplois classiques à temps partiel (voir les exploitations faites par Chagny et Le Bayon, 2016 des données de l'agence pour l'emploi, et le graphique 3). La conversion en emplois classiques paraît évidente dans les branches de l'hôtellerie, de la restauration ou du commerce de détail, fortes pourvoyeuses de *mini-jobs*, où les créations d'emplois classiques ont été particulièrement importantes. Comme on l'a vu précédemment, environ 120 000 *mini-jobs* exclusifs de plus qu'en janvier 2014 ont été détruits en janvier 2015. Les emplois détruits ont certes été transformés en emplois assujettis aux assurances sociales à hauteur de 39 % (principalement en temps partiel), mais, dans 55 % des cas, les individus sont devenus soit inactifs (surtout des personnes très jeunes ou relativement âgées) soit indépendants soit sont entrés au chômage. Les conversions de *mini-jobs* en emplois classiques, bien que relativement élevées, n'ont donc pas, loin de là, été massives.

Certains *mini-jobs* ont incontestablement bénéficié d'une revalorisation de leur taux horaire. La rémunération de ceux exercés à titre principal a ainsi progressé en moyenne de 5,9 % en 2015 (Pusch, Seifert, 2017), à comparer à 2,6 % pour le salaire horaire moyen de l'ensemble des salariés, et ces évolutions ont contribué à la forte progression constatée pour les premiers déciles de rémunération en 2015 et 2016 (voir *infra*).

Mais la volonté de maîtriser les coûts, au détriment de la rémunération des personnes occupant ces *mini-jobs*, est également manifeste. La durée du travail hebdomadaire déclarée pour les *mini-jobs* dans le cadre de l'enquête sur les gains s'est réduite de 12 % entre 2014 et 2017 ³¹, contre 7 % sur la même période pour les temps partiels assujettis à cotisations sociales. Surtout, la forte part des *mini-jobs* (exercés à titre principal *tant que secondaire*) dans les effectifs percevant un salaire horaire inférieur au salaire minimum (voir *infra*) est un indice manifeste du contournement de la législation par les employeurs recourant aux *mini-jobs*.

31. « 1,4 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2017 », Pressemitteilung Nr. 231 vom 26. Juni 2018, Statistisches Bundesamt, <https://bit.ly/3705VNx>.

L'amélioration de la situation de ces personnes revient de manière récurrente à l'agenda politique, avec par exemple une proposition de loi présentée en 2018 par le groupe parlementaire du FDP (Parti libéral-démocrate) (Grabka, Schröder, 2019).

L'introduction du salaire minimum a donc, de loin, échoué à éradiquer la question des bas salaires dans le cadre des *mini-jobs* : cela renvoie aux stratégies de contournement difficiles à combattre dans des secteurs dominés par de petites entreprises, non couvertes par des conventions collectives et dans des établissements sans conseil d'établissement.

III.5. Peu d'effet sur la pauvreté et les inégalités

La contribution du salaire minimum à réduire les inégalités de salaire et lutter contre la pauvreté au travail est largement débattue dans la littérature sur le salaire minimum. Dans le cas de l'Allemagne, l'objectif de contribuer à assurer un niveau de vie minimal à tous les salariés et à leurs familles, et en particulier de diminuer, au moins en présence d'un temps complet, le recours aux revenus d'assistance pour ces familles, était l'un des résultats escomptés de la loi sur le salaire minimum (Bruckmeier, Becker, 2018)³².

Les effets sont différenciés, et pour partie mitigés.

La mise en place du salaire minimum a eu des effets positifs indéniables sur le bas de la distribution des salaires, mis en évidence par les études commanditées par la commission paritaire (Grabka, Schröder, 2019 ; Fedorets *et al.*, 2019 ; Caliendo *et al.*, 2017 ; Mindestlohn Kommission, 2018). Ce résultat n'est guère étonnant vu le niveau excessivement bas de certains minima de branche avant la loi. En particulier, durant les deux premières années qui ont suivi l'introduction du salaire minimum (2015 et 2016), la progression des salaires horaires des premiers déciles a été plus dynamique que celle des déciles du haut de la distribution, un phénomène contrastant avec la décennie antérieure (Fedorets *et al.*, 2019 ; Burauel *et al.*, 2017). Ces évolutions ont contribué à réduire les inégalités de salaire, en particulier sur le bas de la distribution (graphique 4).

Cependant, la première augmentation du salaire minimum en 2017 à 8,84 euros de l'heure n'a pas entraîné de nouvelle augmentation de salaire dans le premier décile. Ce qui est cohérent avec la stabilisation du ratio D9/D1³³

32. L'exposé des motifs de la loi précise : « [Un] salaire de 8,50 euros brut par heure de travail permet à un salarié célibataire à temps plein de gagner un revenu mensuel supérieur à la limite d'exemption de saisie conformément à la section 850c (1) phrase 1 du Code allemand de procédure civile (ZPO) avec une durée moyenne du travail par semaine. L'exonération de saisie représente un minimum vital forfaitaire adapté à la situation des salariés, ce qui leur assure une franchise modérée. »

33. Le rapport D9/D1 met en évidence l'écart entre le haut et le bas de la distribution ; c'est une des mesures de l'inégalité de cette distribution.

sur la période récente (graphique 4). Une explication possible pourrait être d'ordre méthodologique (Fedorets *et al.*, 2020)³⁴.

La part des bas salaires (mesurée sur une base horaire) s'est tassée en Allemagne, avec la fin de la période de « grande modération salariale », qui s'est enclenchée après la « grande récession » (des années 2008 et suivantes) et a diminué depuis l'introduction du salaire minimum (graphique 4). Cependant, l'Allemagne reste l'un des pays avec la plus forte proportion de bas salaires³⁵ en Europe, à 21,7 % en 2018 selon Fedorets *et alii* (2020)³⁶.

Aucun effet notable n'a par ailleurs été observé depuis l'entrée en vigueur du salaire minimum sur la mobilité salariale (Grabka, Schröder, 2019). Plus de 60 % de l'ensemble des travailleurs à bas salaires restent dans des emplois faiblement rémunérés, et les transitions vers des niveaux de salaires plus élevés concernent principalement des étudiants, qui ont occupé de petits boulots durant leur période de formation.

L'introduction du salaire minimum ne s'est pas non plus traduite par une baisse significative du recours aux revenus d'assistance, et en particulier à l'allocation « Arbeitslosengeld II » (ALG II) mise en place en 2005 (Hartz IV), qui couvre les besoins fondamentaux (y compris logement et chauffage de la famille) et concerne tant les chômeurs de longue durée (dont c'est la seule allocation) que les chômeurs indemnisés (en plus de l'allocation chômage ALG I) et les travailleurs dans le besoin.

Nos simulations comparant la situation de différents types de familles³⁷ en 2017 en France, en Allemagne et au Royaume-Uni (Chagny *et al.*, 2018) mettaient en évidence que, si l'on tient compte de l'ensemble des prestations sociales (prestations d'assistance, allocations familiales et logement), une famille allemande au salaire minimum a un niveau de vie qui se situe légèrement au-dessus du seuil de pauvreté³⁸. Mais en comparaison de la France en particulier, la part des revenus qui relève des prestations – et non des revenus du travail – est relativement élevée pour les familles. Seul le célibataire à temps complet au salaire minimum voit ses revenus ne dépendre que très marginalement des prestations.

34. Dans les données du SOEP de 2017, les personnes d'origine réfugiée (« *Fluchthintergrund* ») ont été prises en compte pour la première fois afin de mieux appréhender l'impact des mouvements migratoires récents vers l'Allemagne sur le marché du travail. Si l'on suppose que ces personnes ont un salaire horaire inférieur à la moyenne, ceci expliquerait ce biais baissier en 2017, avant que le salaire horaire du décile de salaire le plus bas n'augmente à nouveau en 2018.

35. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics#Low-wage_earners.

36. Pour mémoire, sur la base des données SOEP, le salaire horaire brut moyen était de 19 euros en 2018 en termes nominaux et le salaire médian de 17,1 euros la même année. Le seuil de bas salaires est ainsi d'environ 11,4 euros.

37. Un célibataire à temps complet au salaire minimum, une famille monoparentale avec un salarié à temps complet au salaire minimum, un couple avec deux enfants avec un salaire minimum, un couple biactif avec deux enfants et 1,5 temps complet au salaire minimum ou deux temps complets au salaire minimum.

38. Selon le critère habituel de 60 % du niveau de vie médian.

Les gains marginaux à l'emploi et à l'augmentation du temps de travail sont par ailleurs plus faibles en Allemagne qu'en France (Chagny *et al.*, 2018). Cela tient à ce que le système allemand vise avant tout à protéger les familles de la pauvreté, quelles que soient les modalités de travail des deux parents. Ainsi, le taux marginal de prélèvement (réduisant l'allocation de base en fonction des revenus d'activité) est élevé dans le cadre de l'allocation de base : pour 100 euros gagnés, 80 sont déduits de l'allocation, réduisant nettement l'avantage financier à augmenter son temps de travail.

Les effets sur le risque de pauvreté et la situation des bénéficiaires de l'ALG II ont été étudiés dans le cadre des travaux de la Commission sur le salaire minimum par l'Institut allemand de recherche sur le marché du travail et l'emploi (IAB) (Bruckmeier, Becker, 2018 ; Mindestlohn Kommission 2018)³⁹.

Il n'en ressort pas d'effet significatif de l'introduction du salaire minimum. Le nombre de personnes cumulant un revenu d'activité avec une allocation ALG II n'a baissé que légèrement plus que la moyenne des années ayant précédé l'introduction du salaire minimum. L'IAB met en avant le fait que seuls 3 % environ de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation de chômage ALG II sont des célibataires travaillant à plein temps pour lesquels le salaire minimum est calculé de manière à leur permettre de ne plus (ou quasi plus) être dépendants de leur allocation.

C'est notamment cette persistance d'une forte dépendance aux prestations sociales pour les familles percevant un salaire minimum pour sortir de la pauvreté qui fonde un certain nombre d'acteurs sociaux à réclamer son passage à 12 euros de l'heure (voir *infra*).

III.6. Quelle évolution des prix et de la compétitivité des entreprises ?

Avant l'entrée en vigueur du salaire minimum, Brenke et Müller (2013) mettaient en avant que les entreprises industrielles exportatrices, où les salaires sont globalement élevés, devaient être peu concernées, à l'exception de l'agroalimentaire, dont la compétitivité était basée sur un *dumping* salarial important. Le risque néanmoins pour de nombreuses entreprises industrielles, ayant externalisé un certain nombre de services durant la dernière décennie, était de subir indirectement la hausse des coûts dans ce secteur. Les marges dans l'industrie étant assez élevées, les entreprises pouvaient se permettre de n'augmenter que faiblement le prix de leur production et de rogner sur leurs marges. Pour les services et en particulier les secteurs intensifs en main-d'œuvre (coiffure, taxi...), des augmentations sensibles des prix étaient en revanche attendues. Selon les études descriptives basées sur le panel de l'IAB et l'enquête QUEST, les employeurs mentionnent

39. Sur la base de méthodes de groupes de contrôle et à partir du panel PASS.

fréquemment des ajustements de prix à la hausse suite à l'introduction du salaire minimum (Bellmann *et al.*, 2016 ; Bossler, Jaenichen, 2017). Ce mécanisme est confirmé dans les analyses de Link (2019) et de Bruttel *et alii* (2019).

Les entreprises concernées par l'introduction du salaire minimum ont utilisé plusieurs canaux pour limiter l'impact sur leurs coûts, aussi bien *ex ante* (*via* notamment la modération salariale) qu'*ex post* (Chagny, Le Bayon, 2016). Une première enquête *ex post* menée par l'institut IAB à l'automne 2015 auprès de l'échantillon des entreprises interrogées dans le cadre du « Betriebspanel » a montré, sans surprise, que la proportion d'entreprises concernées (que ce soit directement et/ou indirectement) par l'introduction du salaire minimum était plus de deux fois plus élevée dans les nouveaux que dans les anciens *Länder*. Elle a aussi mis en évidence qu'une proportion élevée d'entreprises concernées ont répercuté les hausses de leurs coûts induites par la majoration des salaires sur leurs prix, tout particulièrement dans les nouveaux *Länder* (30 %). Cela se reflète d'ailleurs dans les prix de certains secteurs des services de ces *Länder*. L'impact au niveau agrégé est en revanche très faible, le poids des nouveaux *Länder* étant de l'ordre de 20 % dans l'indice des prix à la consommation allemand. De plus, la baisse du prix du pétrole a eu un impact désinflationniste qui a contribué à masquer un éventuel effet inflationniste du salaire minimum. Mais une proportion également substantielle des entreprises concernées, de l'ordre de 22-23 %, ont joué sur la productivité du travail (réduction de la durée du travail et/ou autres formes d'intensification du travail) des salariés concernés pour compenser ces hausses de salaires horaires, en d'autres termes en limitant l'impact du salaire minimum sur leurs coûts (Bellmann *et al.*, 2016). Enfin, la réaction des entreprises a été particulièrement rapide (avec plus d'ajustements réalisés qu'envisagés), notamment dans les nouveaux *Länder*. Il en résulte globalement l'idée que les entreprises ont fait preuve d'un pragmatisme assez fort dans leur capacité à gérer les effets de l'introduction du salaire minimum sur leurs coûts de main-d'œuvre.

Bossler *et alii* (2018) analysent les effets sur la rentabilité de l'introduction du salaire minimum sur la base du panel d'entreprises de l'IAB. Comme attendu, un effet négatif persistant sur les attentes des entreprises en termes de rentabilité est indiqué, en particulier dans les nouveaux *Länder*. En examinant l'évolution du profit dans les entreprises touchées par le salaire minimum et dans les entreprises non affectées, un effet sur la profitabilité est ainsi visible dès 2015, en raison de l'augmentation des coûts salariaux.

Du point de vue des entreprises, des changements organisationnels dans le processus de production ou des investissements dans le capital humain peuvent permettre un accroissement de la productivité apparente par tête et compenser des coûts salariaux plus élevés. Ce n'est pas le résultat

qu'obtiennent Bossler *et alii*. (2018) : la productivité s'accroît de façon quasi-identique dans toutes les entreprises l'année de l'introduction du salaire minimum. L'absence d'effet de productivité est confirmée par les analyses de Bossler et Broszeit (2017) basées sur des enquêtes auprès des salariés. Il n'y a pas d'effet non plus sur l'investissement en capital humain des entreprises (Bossler *et al.*, 2018), de sorte qu'une productivité du travail inchangée semble plausible. Cependant, certaines données indiquent que des ajustements dans le processus de sélection du personnel semblent avoir été effectués pour augmenter la productivité (Gürtzgen *et alii*, 2016).

Pour Dustmann *et alii* (2020), le salaire minimum aurait conduit à une réallocation de salariés faiblement rémunérés depuis des entreprises petites et à bas salaires vers des entreprises plus grandes et mieux rémunératrices (avec davantage d'emploi à temps complet, une main-d'œuvre mieux formée et des salaires plus élevés à postes équivalents). Cet effet expliquerait environ 25 % de l'augmentation globale des salaires après l'introduction du salaire minimum. Ce constat conduit les auteurs à faire l'hypothèse que les salariés concernés intègrent des entreprises plus productives, ce qui serait confirmé par l'absence d'effet notable du salaire minimum sur l'emploi.

III.7. De la difficulté d'appliquer un salaire minimum en l'absence de durée légale du travail

Les risques liés aux contrôles du respect de la loi ont été pointés avant même l'entrée en vigueur de la loi (Chagny, Le Bayon, 2014, 2016), avec en particulier deux craintes majeures :

- celle d'une stratégie de contournement par les entreprises. Celles-ci pourraient sous-déclarer les heures travaillées pour afficher un taux horaire cohérent avec le taux légal, mais pour une durée déclarée inférieure, et donc recourir plus massivement aux heures supplémentaires non déclarées. Elles pourraient également recourir plus fréquemment aux travailleurs à la tâche, sans durée déclarée du travail (*Werkverträge*) ;

- celle d'un difficile contrôle de l'application de la loi. En effet, l'autorité en charge du contrôle, la Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), dépendante de l'administration des douanes, dispose de moyens insuffisants ; par ailleurs, les salariés concernés par le salaire minimum sont fortement concentrés dans les établissements sans conseil d'établissement.

Ces différentes craintes se sont avérées fondées.

Les stratégies de contournement sont variées (Bosch *et al.*, 2018) : sous-déclaration des heures effectuées, mais aussi recours au travail illégal, aux faux indépendants, retenues injustifiées sur salaires pour « mauvais travail », fourniture d'outils, de vêtements de travail, nourriture et logement (cas de l'industrie de la viande ; Weinkopf, Hüttenhoff, 2017), classifications incorrectes dans la grille de convention collective. En particulier, mais pas

seulement, les personnes qui occupent des *mini-jobs* se voient souvent partiellement ou totalement privées de leurs droits à congés payés, maladie et jours fériés (Fischer *et al.*, 2015 ; Bosch, Weinkopf, 2017). Il ne faut dès lors pas s'étonner que, dans le cadre des enquêtes auprès de l'institut statistique (en particulier l'enquête sur les gains, mobilisée par Destatis pour calculer les effectifs – faibles – concernés par le salaire minimum), de nombreux employeurs aient réagi à l'introduction du salaire minimum en 2015 en réduisant le temps de travail rémunéré ⁴⁰.

À cela s'ajoute le fait que les témoignages des salariés concernés sont difficiles à obtenir. L'administration n'est chargée que de corriger la fraude aux administrations fiscales et sociales, l'accès aux syndicats n'est pas aisé pour ces travailleurs en l'absence de convention collective et de conseil d'établissement, et les craintes de rétorsions éventuelles sont un frein (Bosch *et al.*, 2018).

Pour autant, après une première phase de recul (-35 % sur le cumul 2015 et 2016), les contrôles se sont inscrits en nette progression à partir de 2017 : 52 209 en 2017, en hausse de +29 % par rapport à 2016, avec une augmentation concomitante du nombre de procédures engagées (+33,5 % en 2017) (Zoll, 2018). La faiblesse des effectifs de l'administration concernée reste pointée. Les syndicats réclament une augmentation de l'ordre de 50 % des effectifs rattachés (10 000 contre 6 452 postes occupés en 2018) ⁴¹, très supérieure aux annonces du gouvernement (+1 400 sur la période 2018-2022) ⁴².

Mais les contrôles sont difficiles à effectuer. Les relevés de temps ne sont souvent pas consultables car transmis au comptable. De surcroît, les entreprises qui s'adressent aux tribunaux pour contester les décisions obtiennent souvent une réduction du montant des amendes, ce que déplorent l'administration des douanes et les caisses de retraite (Bosch *et al.*, 2018).

Et au-delà du renforcement du contrôle, les experts font valoir un besoin considérable d'échange et, en particulier, de rapprochement automatisé des données, comme cela se pratique déjà dans l'industrie de la construction (Bosch *et al.*, 2018).

Étant donné que la plupart des salariés ont convenu d'un salaire mensuel et non d'un salaire horaire avec leur employeur, il est essentiel pour

40. « 1,4 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2017 », Pressemitteilung Nr. 231 vom 26. Juni 2018, Statistisches Bundesamt, <https://bit.ly/3705VNx>.

41. Deutscher Bundestag, « Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2017 », Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [...] Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/660, Drucksache 19/875 vom 22. Februar 2018, Berlin. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/008/1900875.pdf> ; Deutscher Gewerkschaftsbund, « Mindestlohnbetrüger endlich das Handwerk legen! », Pressemitteilung vom 6. Dezember 2017, Berlin, <https://bit.ly/36Wbywd> ; DGB (2018).

42. Deutscher Bundestag, « Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Michael Meister vom 20. Dezember 2017, Anfrage der Bundtagsabgeordneten Müller-Gemmeke, Bundestagsdrucksache 19/317, p. 23-24, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/003/1900317.pdf>.

un contrôle efficace du respect du salaire minimum d'enregistrer précisément les heures de travail. Le Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS, ministère du Travail et des Affaires sociales) fait actuellement des efforts dans ce sens avec un projet de loi qui reprend l'arrêt de la Cour de justice européenne du 14 mai 2019 sur l'enregistrement du temps de travail. En conséquence, tous les employeurs sont tenus d'enregistrer systématiquement les heures de travail de leurs employés.

Le projet de loi devrait non seulement réglementer l'enregistrement précis des heures de travail rémunérées, mais également tenir compte des heures supplémentaires non rémunérées qui, selon l'IAB, représentent environ la moitié des heures supplémentaires⁴³. L'application de cette loi contribuerait à convertir les heures supplémentaires non rémunérées en heures supplémentaires rémunérées, ce qui réduirait le non-respect du salaire minimum. Le BMAS devrait donc travailler rapidement à la mise en œuvre de ce projet de loi contenant des règles claires pour éviter les heures supplémentaires non rémunérées.

III.8. Peu d'impact sur le système de négociation collective

La redynamisation du système de négociation collective était l'un des espoirs et attentes de la loi sur le salaire minimum, au travers de la réforme du dispositif d'extension.

Le projet de loi visait en effet également à faciliter l'extension des conventions collectives existantes en réformant les deux procédures par lesquelles une convention collective (ou une partie de cette convention) devient obligatoire pour toutes les entreprises de la branche. Cette réforme, défendue par la CDU lors de la campagne électorale, était aussi une revendication des partis de gauche et des syndicats, à quelques nuances près (Bispinck, Schulten, 2013).

D'une part, l'extension basée sur la loi sur les conventions collectives (« Tarifvertragsgesetz » ou TVG) a été réformée pour permettre une plus large application de ces conventions. La loi a remplacé la clause de 50 % de salariés couverts par une convention par une formule plus générale, renvoyant au critère d'intérêt public détecté par le ministère du Travail, lui-même renvoyant à l'importance significative de la convention collective pour la détermination des conditions de travail des salariés de la branche, ainsi qu'à un critère de protection contre les conséquences d'évolutions économiques défavorables. Or dans les faits, tant du côté des fédérations patronales (dans les commissions) que du ministère du Travail, le critère *de facto* retenu pour mesurer l'intérêt général de la convention collective reste celui d'un pourcentage de salariés couverts supérieur à 50 % (Wiedemuth,

43. Presseinformation, 3. Dezember 2019.

2018). De surcroît, c'est la commission tarifaire – composée à parts égales de représentants syndicaux et patronaux – qui examine la requête d'extension, qui peut être refusée en cas d'égalité, ce qui permet aux représentants des employeurs de conserver un pouvoir de veto. Ces limites avaient été pointées dès le débat sur le vote de la loi (Chagny, Le Bayon, 2016).

La réforme de la procédure d'extension fait l'objet de demandes constantes de la part du DGB, en particulier la suppression de la clause de 50 %, et le droit de veto des représentants du Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA, Union des employeurs allemands) dans les commissions (Wiedemuth, 2018).

D'autre part, la loi prévoyait un élargissement du champ d'application des minima salariaux dans le cadre de la loi sur les travailleurs détachés (« Arbeitnehmer-entsendegesetz » ou AEntG), à tous les secteurs qui souhaiteraient en bénéficier ⁴⁴.

Mais dans le cadre de cette loi, les conventions régionales ne peuvent pas être étendues, ce qui nécessite une coordination accrue des partenaires sociaux au niveau national dans tous les secteurs ; par ailleurs, l'extension ne concerne pas la totalité des grilles salariales (comme par exemple les augmentations salariales ou les salaires des différents types d'employés) mais seulement une partie de la convention (salaire minimum, durée des congés, horaires maxima, santé et sécurité).

Enfin, dans le cas où plusieurs conventions coexistent, ce qui a été le cas par exemple par le passé dans le secteur postal, la procédure d'extension devient extrêmement complexe.

Au 31 octobre 2019, seules 13 branches étaient concernées par une extension des conventions collectives concernant les salaires minima (dix sur la base de la loi sur le travail détaché, deux *via* la loi sur les conventions collectives et une *via* la loi spécifique sur l'interim), selon le WSI Tarifarchiv.

C'est fort de ce constat que Schulten (2019) souligne la nécessité de mesures politiques pour renforcer le système de négociation collective et réformer concrètement la procédure d'extension (Körzell, Nassibi, 2017).

IV. Le débat autour d'un salaire minimum à 12 euros

Porté initialement par le Parti de gauche (die Linke), l'idée d'un salaire minimum de 12 euros a progressivement fait son chemin en Allemagne, dans un contexte notamment de baisse du poids du SPD lors des élections législatives de septembre 2017, qui a incité ses dirigeants à adopter

44. Cette loi de 1996 a permis initialement l'extension par ordonnance du gouvernement du salaire minimum dans la branche du BTP pour protéger les salariés allemands de la concurrence des entreprises détachant des travailleurs étrangers en Allemagne. Elle a été réformée à minima en 2008.

des positions plus sociales. Ainsi, en novembre 2017, le vice-président du SPD Olaf Scholz s'est prononcé pour une augmentation significative du niveau du salaire minimum, sans donner de montant précis, afin qu'il permette à un salarié à temps plein de ne pas avoir besoin pour vivre de prestations de solidarité durant sa carrière, ni du minimum vieillesse après une carrière entière. Début septembre 2018, Andrea Nahles, chef du SPD, s'était prononcé aussi en faveur de ce montant de 12 euros, puis Thomas Oppermann, vice-président SPD du Bundestag et Olaf Scholz, désormais ministre des Finances, en octobre 2018.

En février 2019, la question du niveau du salaire minimum a été au cœur de la campagne du SPD pour les élections européennes, avec l'idée de porter la revendication au niveau européen d'un salaire minimum équivalent à 60 % du salaire médian de chaque pays : pour mémoire, il atteignait 47,8 % du salaire médian en 2017 en Allemagne (contre 61,8 % en France) (Schulten, Luebcker, 2019).

Début 2019, le ministre du Travail SPD a aussi mis en avant sa volonté de faire du salaire minimum européen un point central de la présidence allemande du Conseil au second semestre 2020.

Le Parti de gauche, une partie du SPD et depuis mi-novembre 2019 les Verts revendiquent un salaire minimum de 12 euros brut horaires. Le DGB partage également ce point de vue. Et plus récemment le comité social de la CDU (aussi nommé CDA) s'est déclaré insatisfait de la faiblesse des augmentations passées. C'est notamment le cas de son président, Karl-Josef Laumann, qui a récemment fait part de sa déception dans une interview accordée au journal *Die Zeit*⁴⁵. Il juge ainsi durement le fait que la Commission sur le salaire minimum ait suivi à la lettre l'augmentation des salaires négociés et ne s'en soit pas écarté du tout. Il juge ainsi que la commission n'a pas démontré son utilité, puisque les décisions prises auraient pu être inscrites directement dans la loi, *via* un ajustement automatique sur l'indice tarifaire. Il met en avant la nécessité pour la commission de veiller à ce que les salaires soient suffisants pour vivre et la couverture vieillesse adéquate. Il souhaite pour cela que la commission modifie son règlement intérieur, ce qui nécessite une majorité des deux tiers. Si cela n'est pas possible, il souhaite que le gouvernement légifère pour que le salaire minimum ne soit pas simplement revalorisé en fonction des indices tarifaires. Sa position est relativement proche de celle de Stefan Körzell, membre du conseil d'administration du DGB et de la Commission sur le salaire minimum : selon lui, l'évaluation de la loi en 2020 devrait être utilisée par le législateur pour porter le niveau du salaire minimum à 12 euros, avant que la commission ne reprenne ses prérogatives en matière de revalorisation.

45. K. Schuler, « Die Mindestlohnkommission hat einen schlechten Job gemacht », *Die Zeit*, 9. Dezember 2019, <https://bit.ly/2AlaS1o>.

Face aux revendications politiques qui ont émergé pour soutenir un niveau de 12 euros, le président de l'Institut für Wirtschaftsforschung (IFO), Clemens Fuest, expert auprès de la commission pour le patronat, mettait en garde fin 2018 sur les risques inhérents à cette revendication. Il soulignait l'impact négatif que pourrait avoir cette forte revalorisation sur l'emploi (+31 % par rapport au niveau de 9,19 euros en vigueur en 2019) du fait de l'alourdissement du coût salarial pour les entreprises, notamment dans les régions les moins dynamiques⁴⁶. Certes, en se basant sur les études réalisées ces dernières années, Clemens Fuest indique que l'introduction du salaire minimum n'a pas entraîné de pertes d'emploi massives : 80 000 emplois au maximum auraient été perdus (*via* l'absence de nouvelles embauches, plus que par des licenciements). Mais il met en avant la réduction du temps de travail contractuel par les entreprises pour compenser les coûts plus élevés. En effet, le temps de travail des salariés rémunérés au salaire minimum a été réduit d'environ 7 %, de sorte que leur revenu mensuel n'a pas augmenté. Les entreprises très impactées par le salaire minimum l'ont réduit plus fortement. Une autre façon de diminuer les coûts a été de consacrer moins de moyens à la formation continue des salariés. Clemens Fuest a renouvelé ses critiques le 7 décembre dernier⁴⁷ suite au congrès du SPD, en s'opposant à ce niveau de 12 euros quel que soit le délai prévu pour sa mise en place.

L'IAB, dans une étude récente (Oberfichtner *et al.*, 2019), invite à être prudent sur ce sujet. En effet, certes, les entreprises dotées de conventions collectives et de conseils d'établissement ne réduiraient pas ou peu le nombre de salariés à un tel niveau de salaire minimum, mais dans les entreprises sans convention collective et sans conseil d'établissement, des pertes d'emploi importantes pourraient avoir lieu. À cet égard, l'IAB souligne que le fait que les entreprises dépourvues de ces deux institutions (et leurs salariés) soient sous-représentées dans la commission pose problème. Les membres du patronat présents dans cette commission représentent en effet surtout des entreprises avec à la fois un conseil d'établissement et une convention collective.

Pour leur évaluation, Bossler *et alii* (2018) se sont basés sur une enquête menée auprès des entreprises (« IAB-Stellenerhebung »). Cette méthode reflète relativement bien les évolutions réelles : ainsi, Bossler (2017) a montré que l'évolution réelle de l'emploi dans les entreprises après l'introduction du salaire minimum correspondait assez bien aux attentes des entreprises en matière d'emploi exprimées précédemment.

46. B. Losse, « Mindestlohn von 12 Euro hätte "dramatische Folgen" », *WirtschaftsWoche*, 23. November 2018, <https://bit.ly/2Y7whZY>.

47. « Ifo-Institut warnt vor SPD-Forderungen für Mindestlohn und Verschuldung », *Die Zeit*, 7 Dezember 2019, <https://bit.ly/2XzOgcl>.

Les entreprises ont ainsi été interrogées en 2017 sur les tendances de l'emploi auxquelles elles s'attendraient dans leur entreprise au cours des 12 prochains mois si un certain salaire minimum était fixé à différents niveaux (8, 9, 10, 11 ou 12 euros au hasard pour chaque entreprise), au regard d'un niveau théorique de 9 euros (proche de celui de 8,84 en vigueur). Bossler *et alii* (2018) ont montré que l'emploi attendu par les entreprises diminuerait de près de 2 % sur un an si le salaire minimum passait de 9 à 10 euros de l'heure (5 % avec un passage à 12 euros). Cet effet est lié à la rapidité de l'augmentation (sur un an). Si la commission continue de se baser sur l'augmentation moyenne des salaires négociés et que celle-ci se poursuit au même rythme que les dernières années, le salaire minimum atteindrait 12 euros seulement en 2029, laissant les entreprises s'adapter à une augmentation progressive.

Ce qui est particulièrement important est la différence de réaction de l'emploi selon le type d'entreprise. Ainsi, selon Bossler *et alii* (2018), pour les entreprises ayant une convention collective et un conseil d'établissement, l'ajustement de l'emploi n'est pas significatif, alors que les entreprises sans convention collective et sans conseil d'établissement prévoient une baisse de l'emploi de 2,5 % à 10 euros, 3,6 % à 11 euros et 7 % à 12 euros. Dans les premières, la proportion de grandes entreprises et d'entreprises du secteur manufacturier est plus élevée, tandis que les petites entreprises et celles dans le secteur des services sont moins susceptibles d'avoir une convention collective et un conseil d'établissement. Enfin et surtout, les entreprises avec convention collective et conseil d'établissement paient en moyenne des salaires plus élevés et devraient donc être moins affectées par l'évolution du salaire minimum.

Il pourrait donc y avoir un biais lors de la prise de décision de la commission sur le niveau futur, cela n'a pas été le cas jusqu'à présent. L'IAB juge néanmoins important de prendre en compte la diversité des entreprises allemandes lors de la réflexion sur un niveau de 12 euros du salaire minimum.

Le montant actuel du salaire minimum ne permet en effet pas d'échapper à la pauvreté : selon Thorsten Schulten, de l'institut Hans-Böckler-Stiftung, proche des syndicats, avec un niveau de 12 euros, le salaire minimum serait proche de 60 % du salaire médian et donc du seuil de bas salaire. Selon lui, 13 euros seraient même nécessaires pour que la pension de retraite soit supérieure au minimum vieillesse (*Grundsicherung*).

La mise en place début avril 2020 d'un salaire minimum requis de 12,5 euros pour répondre aux appels d'offres des marchés publics dans le *Land* de Berlin ainsi que l'augmentation du salaire légal minimum à 12,5 euros permettra sans doute de faire une évaluation avant d'envisager de généraliser ce niveau de salaire minimum dans l'ensemble du pays.

Conclusion

Cinq ans après l'entrée en vigueur du salaire minimum légal interprofessionnel en Allemagne, le constat pouvant en être tiré est globalement positif. Le salaire minimum a contribué à limiter, du moins temporairement, les inégalités de salaires. Il a bénéficié à de nombreux salariés. L'augmentation relative des prix d'un certain nombre de biens et services a été indolore, dans un contexte général d'inflation modérée. La question du contournement de la loi est en revanche loin d'être résolue, même si l'augmentation des moyens pour contrôler son application va dans la bonne direction. L'impact attendu sur le renforcement de la négociation collective est par contre loin d'être au rendez-vous. Si le salaire minimum n'a en tout état de cause pas eu d'effet significatif négatif sur l'emploi, il ne permet pas non plus à nombre de salariés de sortir de la pauvreté, du fait du trop faible nombre d'heures travaillées. Le débat se focalise désormais non plus sur les effets de l'introduction du salaire minimum, mais sur sa revalorisation à un niveau de 12 euros, en vue d'assurer un revenu décent aux salariés concernés. Les contre-arguments ne manquent pas. L'institut libéral IFO signale ainsi les dangers pour l'emploi d'une trop forte revalorisation, et même l'IAB (institut de recherche sur le marché du travail) pointe les risques inhérents à une augmentation trop rapide du salaire minimum, principalement dans les entreprises non couvertes par une convention collective et ne disposant pas de conseil d'établissement.

C'est donc récemment sur la question d'une revalorisation à 12 euros du salaire horaire minimum légal que s'est focalisé le débat. Il est pourtant sans doute regrettable que le problème de contournement de la loi ne soit pas plus mis en avant, alors même que les contrôles restent trop peu nombreux. Ne vaudrait-il pas mieux, plus que de se focaliser sur la seule hausse du niveau du salaire minimum, mettre déjà plus de moyens pour s'assurer de son application ?

Références bibliographiques

- Ahlfeldt G.M., Roth D., Seidel T. (2018), « The regional effects of Germany's national minimum wage », *Economics Letters*, n° 172, p. 127-130, <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2018.08.032>.
- Amlinger M., Bispinck R., Schulten T. (2014), « Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? Ausnahmen vom geplanten Mindestlohn und ihre Konsequenzen », *WSI-Report*, n° 12, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_12_2014.pdf.
- Artus I. (2011), « Les salariés précaires et la codétermination en Allemagne – la représentation collective au-delà des normes », *La Revue de l'IRES*, n° 68, p. 109-140, <https://bit.ly/2XWmkyq>.
- Bellmann L., Bossler M., Dütsch M., Gerner H.-D., Ohlert C. (2016), « Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *IAB-Kurzbericht*, n° 18/2016, <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1816.pdf>.
- Bispinck R., Dribbusch H., Schulten T. (2010), « Allemagne : érosion continue ou nouvelle stabilisation de la négociation collective de branche ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 126, septembre, p. 39-56, <https://bit.ly/3cjlSYU>.
- Bispinck R., Schulten T. (2013), « Allemagne : stabiliser le système de négociation collective : vers un renforcement du principe d'extension ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 12-23, <https://bit.ly/37018f1>.
- Bonin H., Isphording I., Krause-Pilatus A., Lichter A., Pestel N., Rinne U. (2019), « The German statutory minimum wage and its effects on regional employment and unemployment », *IZA Policy Paper*, n° 145, March, <http://ftp.iza.org/pp145.pdf>.
- Börschlein B., Bossler M. (2019), « Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn. Positive Lohneffekte kaum Beschäftigungseffekte », *IAB-Kurzbericht*, n° 24/2019, <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb2419.pdf>.
- Bosch G., Weinkopf C. (2011), « Industry-wide minimum wages in Germany: Uncertain progress along a bumpy road », Paper prepared for the ILO Regulating for Decent Work conference, July 6-8, https://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2011/20110706_bosch_weinkopf.pdf.
- Bosch G., Weinkopf C. (2012), « Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen », *WISO Diskurs*, Friedrich-Ebert Stiftung, November, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/09465-20130117.pdf>.
- Bosch G., Weinkopf C. (2017), *Gleichstellung marginaler Beschäftigung. Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)/Universität Duisburg-Essen, <https://bit.ly/2XrQtXs>.
- Bosch G., Hüthenhoff F., Weinkopf C., Kocher E., Fechner H. (2018), « Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen », *Working Paper*, Hans Böckler Stiftung, n° 095, Oktober, https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_095_2018.pdf.
- Bossler M. (2017), « Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 4, p. 327-348, <https://doi.org/10.1111/sjpe.12127>.

- Bossler M., Broszeit S. (2017), « Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage », *Labour*, vol. 31, n° 4, p. 480-493, <https://doi.org/10.1111/labr.12117>.
- Bossler M., Gerner H.D. (2016), « Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data », *IAB Discussion Paper*, n° 10/2016, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2016/dp1016.pdf>.
- Bossler M., Gerner H.-D. (2019), « Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata », *ILR Review*, <https://doi.org/10.1177/0019793919889635>.
- Bossler M., Jaenichen U. (2017), « Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht », *WSI-Mitteilungen*, n° 07/2017, p. 482-490, https://www.wsi.de/data/wsimit_2017_07_bossler.pdf.
- Bossler M., Oberfichtner M., Schnabel C. (2018), « Employment adjustments following rises and reductions in minimum wages: New insights from a survey experiment », *IZA Discussion Paper*, n° 11747, August, <http://ftp.iza.org/dp11747.pdf>.
- Bossler M., Schank T. (2020), « Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction », *IZA Discussion Paper*, n° 13003, February, <http://ftp.iza.org/dp13003.pdf>.
- Bourgeois I. (2008), « SMIC légal : une loi toujours en projet », *Regards sur l'économie allemande. Bulletin économique du CIRAC*, n° 88, octobre, p. 35-37, <http://journals.openedition.org/rea/1573>.
- Brenke K. (2014), « Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen », *DIW Wochenbericht*, n° 5, p. 71-76, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.436179.de/14-5.pdf.
- Brenke K., Müller K.-U. (2013), « Gesetzlicher Mindestlohn : kein Verteilungspolitisches Allheilmittel », *DIW Wochenbericht*, n° 39, <https://bit.ly/3eXxgmU>.
- Brenke K., Wagner G.G. (2013), « Gesetzliche Mindestlöhne: Mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung », *Wirtschaftsdienst*, vol. 93, n° 11, p. 751-757, <https://doi.org/10.1007/s10273-013-1594-1>.
- Bruckmeier K., Becker S. (2018), *Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern*, Endbericht, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IAB, 15. März, <https://bit.ly/36UjZIF>.
- Bruttel O., Baumann A., Dütsch M. (2019), « Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 20, n° 3, p. 237-253, <https://doi.org/10.1515/pwp-2018-0035>.
- Burauel V.P., Caliendo M., Fedorets A., Grabka M.M., Schröder C., Schupp J., Wittbrodt L. (2017), « Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohn reform aus der Perspektive Beschäftigter », *DIW Wochenbericht*, n° 49.2017, p. 1109-1123, <https://bit.ly/2MsTbFG>.
- Caliendo M., Fedorets A., Preuss M., Schröder C., Wittbrodt L. (2017), « The short-term distributional effects of the German minimum wage reform », *SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research*, n° 948, DIW Berlin, https://econpapers.repec.org/paper/diwdiwsop/diw_5fsp948.htm.

- Chagny O., Le Bayon S. (2014), « Allemagne : l'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 3-18, <https://goo.gl/sYt1zS>.
- Chagny O., Le Bayon S. (2016), « Allemagne : un premier bilan de l'introduction du salaire minimum », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 132-153, <https://goo.gl/cdwiCG>.
- Chagny O., Le Bayon S., Mathieu C., Sterdyniak H. (2018), « Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie, une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni », *Document de travail de l'IRES*, n° 01.2018, <https://goo.gl/S7Q33t>.
- DGB (2018), « Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur zweiten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission 2018 », 27. Februar, <https://bit.ly/2XxHKmR>.
- Dufour C., Hege A. (2010), *Évolutions et perspectives des systèmes de négociation collective et de leurs acteurs : Six cas européens : Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Suède*, Rapport réalisé pour la CFDT et la CGT dans le cadre de l'agence d'objectifs de l'Ires, décembre, <https://bit.ly/2Xtfxh>.
- Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U., Spitz-Oener A. (2014), « From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy », *CREAM Discussion Paper Series*, n° 06/14, https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_06_14.pdf.
- Dustmann C., Lindner A., Schönberg U., Umkehrer M., vom Berge P. (2020), « Reallocation effects of the minimum wage », *CREAM Discussion Paper Series*, n° 07/20, February, https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf.
- Ellguth P., Kohaut S. (2019), « Tariffbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018 », *WSI-Mitteilungen*, vol. 72, n° 4, p. 290-297, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2019-4-290>.
- Fedorets A., Grabka M. M., Schröder C. (2019), « Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht », *DIW Wochenbericht*, n° 28/2019, p. 483-491, https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2019-28-1.
- Fedorets V. A., Grabka M. M., Schröder C., Seebauer J. (2020), « Lohnungleichheit in Deutschland sinkt », *DIW Wochenbericht*, n° 7/2020, p. 91-97, <https://bit.ly/2yWRVHQ>.
- Fischer G., Gundert S., Kawalec S., Sowa F., Stegmaier J., Tesching K., Teuer S. (2015), *Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung*, IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, <https://bit.ly/2BrHPj7>.
- Friedrich M. (2019), « Using occupations to evaluate the employment effects of the German minimum wage », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 240, n° 2-3, p. 269-294, <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0085>.
- Garloff A. (2019), « Did the German minimum wage reform influence (un)employment growth in 2015 ? Evidence from regional data », *German Economic Review*, vol. 20, n° 3, p. 356-381, <https://doi.org/10.1111/geer.12200>.

- Grabka M. M., Schröder C. (2019), « Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen », *DIW Wochenbericht*, n° 14/2019, p. 249-257, <https://bit.ly/3gRBMor>.
- Gürtzgen N., Kubis A., Rebien M., Weber E. (2016), « Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau : Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen », *IAB-Kurzbericht*, n° 12, <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1216.pdf>.
- Hege A. (2006), « Allemagne : un salaire minimum dans le pays des hauts salaires ? », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 103, novembre, p. 105-119, <https://bit.ly/2yYrnpG>.
- Kalina T., Weinkopf C. (2018), « Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen », *IAQ Report* 2018-06, <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2018/report2018-06.pdf>.
- Kahmann M. (2017), « Allemagne : accueil des réfugiés : quelles modalités et priorités de l'action syndicale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 158, juin, p. 40-55, <https://bit.ly/3cL5w2N>.
- Knabe A., Schöb R., Thum M. (2014), « Der flächendeckende Mindestlohn », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 15, n° 2, p. 133-157, <https://doi.org/10.1515/pwp-2014-0011>.
- Körzell S., Nassibi G. (2017), « Zukunftsfragen der Tarifpolitik: Am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB », in Schulten T., Dribbusch H., Bäcker G., Klenner C. (eds.), *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik: Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert: Beiträge zu Ehren von Reinhard Bispinck*, Hamburg, VSA-Verlag, p. 234-243.
- Lasserre R. (2005), « La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation », *Regards sur l'économie allemande*, n° 72, juillet, p. 7-16, <https://doi.org/10.4000/rea.246>.
- Lestrade B. (2013), « Minijobs en Allemagne. Une forme de travail à temps partiel très répandue mais contestée », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n° 4, p. 56-71, <https://doi.org/10.3917/rfas.127.0056>.
- Link S. (2019), « The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages », *CESifo Working Paper Series*, n° 7575, March 18, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3395400.
- Mindestlohn Kommission (2018), *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns*, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, <https://bit.ly/2XUGwkk>.
- Muller F. (2013), « Union européenne : détachement des travailleurs : abus et dérivés, quels correctifs pour demain ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 3-11, <https://bit.ly/3dzZHGJ>.
- Oberfichtner M., Bossler M., Schnabel C. (2019), « Sind zwölf Euro Mindestlohn zu viel? », *IAB-Forum*, July 24, <https://www.iab-forum.de/sind-zwoelf-euro-mindestlohn-zu-viel/>.
- Pusch T. (2018), « Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen », *Policy Brief WSI*, n° 19, 03/2018, https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8014.

- Pusch T., Heise A. (2020), « The minimum wage in Germany five years on », *Social Europe*, February 13, <https://www.socialeurope.eu/the-minimum-wage-in-germany-five-years-on>.
- Pusch T., Seifert H. (2017), « Mindestlohngesetz: Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne », *Policy Brief WSI*, n° 9, 01/2017, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_9_2017.pdf.
- Rehfeldt U. (1990), « Démocratie économique et cogestion : une mise en perspective historique », *La Revue de l'IRES*, n° 3, p. 59-80.
- Rémy P. (2012), « Les accords collectifs sur l'emploi en Allemagne : un "modèle" pour le droit français ? », *Revue de droit du travail*, n° 3, mars, p. 133-144.
- Rémy P. (2014), « La loi allemande sur le salaire minimum : le Smic en Allemagne ? », *Revue de droit du travail*, n° 12, décembre, p. 774-784.
- Rémy P. (2017), « La "cogestion" allemande : une source d'enseignements mais pas un modèle », *Cahiers français*, n° 401, p. 81-86.
- Schmitz S. (2019), « The effects of Germany's statutory minimum wage on employment and welfare dependency », *German Economic Review*, vol. 20, n° 3, p. 330-335, <https://doi.org/10.1111/geer.12196>.
- Schulten T. (2014), *Mindestlohnregime in Europa... Und was Deutschland von ihnen lernen kann*, Friedrich-Ebert Stiftung, Februar, <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>.
- Schulten T. (2019), *Tarifpolitischer Jahresbericht 2018. Kräftige Lohnzuwächse und mehr Selbstbestimmung bei der Arbeitszeit*, Hans-Böckler Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/p_ta_jb_2018.pdf.
- Schulten T., Luebker M. (2019), « WSI Minimum Wage Report 2019 », *WSI Report*, n° 46e, March, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46e_2019.pdf.
- Schulten T., Weinkopf C. (2015), « Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns: Eine erste Zwischenbilanz », in Falk C. (ed.), *Kommt der Mindestlohn überall an? Eine Zwischenbilanz*, Hamburg, VSA-Verlag, p. 79-91.
- vom Berge P., Weber E. (2017), « Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen », *IAB-Kurzbericht*, n° 11/2017, <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1117.pdf>.
- Voss K., Weinkopf C. (2012), « Niedriglohnfalle Minijob », *WSI-Mitteilungen*, n° 1/2012, p. 5-12, https://www.wsi.de/data/wsimit_2012_01_voss.pdf.
- Walwei U. (2018), « Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen », *IAB-Forum*, February 8, <https://bit.ly/2Mu2J3s>
- Weinkopf C., Hüttenhoff F. (2017), « Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft », *WSI-Mitteilungen*, vol. 70, n° 7, p. 533-539, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2017-7-533>.
- Wiedemuth J. (2018), « Plädoyer für eine Politik der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen », *WSI-Mitteilungen*, vol. 71, n° 2, p. 155-157, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2018-2-155>.
- Zoll (2018), *Jahresstatistik*, <https://bit.ly/30a4Xx1>.

