

LE SALAIRE MINIMUM EN TANT QUE MOYEN D'ACTION POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Paul Gregg

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	154
Les planchers de salaire	154
A quoi servent-ils ?	155
Le marché du travail en l'absence de salaire minimum	157
L'impact du salaire minimum	159
Niveau de l'emploi	159
Comparaisons internationales.....	161
Pourquoi le salaire minimum aurait-il moins d'effet sur l'emploi que le salaire moyen, voire pas d'effet du tout ?.....	161
Structure de l'emploi et du chômage.....	162
Planchers de salaire et prestations liées à l'exercice d'un emploi/crédit d'impôt	163
Conclusion.....	165
Bibliographie	168

Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol, Centre for Economic Performance, LSE and Council of Economic Advisers, HM Treasury. Cet article est l'adaptation d'une communication présentée à l'atelier de l'OCDE sur la valorisation du travail qui s'est tenu les 10 et 11 septembre 1999.

INTRODUCTION

Il existe actuellement des planchers de salaire dans tous les pays développés, et il en a pratiquement toujours existé, sous une forme ou une autre, depuis la fin de la guerre. Seule exception récente à cette règle, le Royaume-Uni a abandonné son système de salaire minimum en 1992, après une longue période d'érosion, mais le nouveau gouvernement vient tout juste de renouer avec la formule, lui donnant même une ampleur qu'elle n'avait jamais connue jusque-là dans ce pays. Cette mesure fait partie d'un vaste programme d'action visant à réduire les inégalités sociales et à renforcer les incitations au travail. L'Irlande a annoncé qu'elle s'engagerait dans la même voie en 2000. Malgré cet usage universel, le salaire minimum est pourtant loin de faire l'unanimité. On considère même généralement qu'il exerce un effet de distorsion sur la détermination des salaires, et pour beaucoup d'économistes, mais tous ne sont pas de cet avis, cela se traduit au bout du compte par une réduction de l'emploi. En Amérique du Nord, rares sont les questions microéconomiques qui ont donné lieu à des débats aussi passionnés que l'impact du salaire minimum sur l'emploi. Mais à une exception près (celle du Royaume-Uni à l'occasion des élections législatives de 1992), cette effervescence ne s'est jamais propagée dans les milieux politiques ni parmi les dirigeants.

Nous verrons ci-après pourquoi les salaires minimaux sont une pratique aussi courante et quelles sont leurs conséquences pour la demande et l'offre de main-d'œuvre, ainsi que leurs interactions avec d'autres mesures sociales visant des objectifs analogues.

LES PLANCHERS DE SALAIRE

Il existe des planchers de salaire aux formes variées dans tous les pays développés. Le plus souvent, il s'agit d'un salaire minimum national ou d'un système légal de minima salariaux fixés par le patronat et les syndicats au niveau des branches d'activité ou des régions. Dans ce dernier cas, le minimum négocié ne s'applique pas toujours à l'ensemble des travailleurs. Au Royaume-Uni, par exemple, du temps où les *Wages Councils* fixaient les salaires minimaux, ils laissaient de côté de nombreux secteurs à bas salaires. Tel est également le cas, semble-t-il, des systèmes actuellement en vigueur en Irlande, en Allemagne et en Italie, et peut-être

aussi dans d'autres pays. Le champ d'application des salaires minimaux reflète aussi les niveaux auxquels ils sont fixés. D'après les études de Freeman (1994) ou de l'OCDE (1998), la proportion de travailleurs rémunérés au salaire minimum varie entre 5 pour cent environ aux États-Unis et 12 pour cent en France. C'est l'une des façons dont l'emprise du salaire minimum a été mesurée. On peut aussi l'exprimer par le rapport entre le salaire minimum et le salaire moyen ou médian. L'une et l'autre méthode ne donnent cependant qu'une idée très approximative de ce que peut être le véritable impact du salaire minimum, car elles ne rendent compte ni de son effet sur l'emploi dans la zone concernée, ni de ses retombées sur les salaires situés juste au-dessus du plancher lorsque les entreprises cherchent à rétablir les écarts de rémunération, pas plus que de la forme que prendrait la distribution des salaires au dessous du minimum si celui-ci n'existait pas. Le meilleur moyen d'apprécier le resserrement de la distribution des salaires dû à l'existence du salaire minimum consisterait à mesurer l'augmentation des salaires qui découle implicitement de ce dernier en pourcentage de la masse salariale totale. Mais pour cela, il faudrait pouvoir observer l'éventail des salaires alternativement avec et sans salaire minimum, ce qui est normalement impossible (le nouveau système adopté au Royaume-Uni laisse toutefois un espoir à cet égard). Quiconque s'intéresse à l'impact du salaire minimum se heurte donc d'emblée à un problème de mesure.

A quoi servent-ils ?

A quoi peuvent-ils bien servir, c'est ce qu'il convient de se demander en premier lieu lorsqu'on s'intéresse aux planchers de salaire. Les dirigeants et l'opinion publique apportent quatre grandes réponses à cette question.

A. Équité. Au nom de la justice sociale et de la défense de l'intérêt général, le salaire minimum serait ici un moyen de réduire les inégalités en resserrant l'écart entre le bas et le milieu de l'échelle des salaires. Certains parlent même à cet égard d'un droit fondamental de l'être humain, mais cela n'aide guère à se former une opinion sur le niveau auquel devrait être fixé le minimum en question. Même si rien n'empêche en théorie l'économie d'intégrer la notion d'équité à une fonction d'utilité collective que les gouvernements cherchent à maximiser, cela n'aidera pas beaucoup les dirigeants à faire des choix, étant donné qu'il est difficile de mesurer l'ampleur du désir de justice et que nous ne savons par ailleurs pas grand-chose de la nature des interactions entre les inégalités de salaire et les autres facteurs considérés.

B. Pauvreté. La réduction des écarts de salaire passe souvent pour un moyen de remédier à la pauvreté relative ou aux inégalités de revenu en général, alors que les deux notions ne sont pas vraiment liées. Même parmi les ménages d'âge actif, les plus pauvres sont généralement ceux où personne n'exerce un emploi. Et parmi les familles de travailleurs pauvres, on ne constate qu'une faible corrélation entre niveau de rémunération et niveau de revenu, au moins pour le décile inférieur ou

dans son voisinage, c'est-à-dire là où l'on touche probablement le salaire minimum. L'OCDE (1998) montre que dans la plupart des pays, environ 10 pour cent seulement des travailleurs faiblement rémunérés vivent dans des ménages pauvres, si l'on excepte l'Italie et les États-Unis où cette proportion est nettement plus élevée, aux alentours de 20 pour cent. Cela tient simplement au fait que la taille de la famille, le nombre d'apporteurs de revenu et la durée du travail influent tous sensiblement sur le revenu des ménages et doivent donc être pris en compte lorsqu'on mesure la pauvreté. Même si l'on simplifie la relation en prenant le cas des ménages composés d'un seul adulte qui travaille et qui n'a pas d'enfant à charge, ménages où le salaire constitue la principale source de revenu, on s'aperçoit que le temps de travail introduit une complication. Il est donc difficile d'utiliser le salaire minimum pour donner une garantie de revenu minimum, laquelle dépend en fait de la composition de la famille. On peut très bien, en revanche, fixer un salaire minimum pour éliminer la pauvreté des travailleurs à temps complet, dans les familles d'une certaine taille, et utiliser ensuite le système d'imposition ou de prestations pour lisser les effets de cette garantie de ressources. Appliquer une telle mesure dans des situations autres que celle de l'adulte célibataire et sans enfant obligerait toutefois à fixer le taux de salaire minimum à un niveau élevé.

C. Exploitation. Autre objectif déclaré du salaire minimum, celui de réduire le déséquilibre du rapport des forces, dans les relations de travail, entre les employeurs et les catégories de travailleurs les plus vulnérables. C'est dans ce contexte que le terme « exploitation » apparaît le plus souvent. Au Royaume-Uni, Winston Churchill l'utilisait lui-même lorsqu'il créa les *Wages Councils* au début du siècle. Dans la science économique moderne, la notion qui s'en rapprocherait le plus est celle de monopsonie, situation dans laquelle les employeurs sont censés avoir sur le marché du travail une position de force comparable à celle que confère un monopole sur le marché des produits. L'étude du salaire minimum considéré sous cet angle en est encore à ses débuts, mais elle pourrait peut-être nous amener à comprendre pourquoi le salaire minimum a peu d'effets observés sur l'emploi (voir dans Manning, 1999, l'exploration à ce jour la plus poussée de cette problématique). Et peut-être aussi, ultérieurement, à nous faire une meilleure idée du niveau auquel un salaire minimum pourrait être fixé en toute sécurité, et de la nature des compromis à accepter en termes d'emploi avec des niveaux plus élevés (ce point est développé dans la section 4). Dans la logique du monopsonie, toutefois, les propositions de salaire les plus basses ne sont pas forcément les plus monopsonistiques. En réalité, beaucoup de grands organismes publics répondent peut-être mieux à cette définition dans la mesure où ils constituent le principal utilisateur d'une compétence donnée (savoir enseigner ou soigner, par exemple). Par conséquent, si la théorie du monopsonie peut expliquer pourquoi le salaire minimum a sur l'emploi des effets limités, elle ne justifie guère son existence de façon convaincante.

D. Incitations au travail. La façon dont le salaire minimum influence les incitations au travail dépend essentiellement de la nature et de l'étendue du système d'indemnisation du chômage ainsi que du système d'imposition et de prestations en vigueur pour les travailleurs à bas revenu. Cette question des incitations peut être envisagée du point de vue de ceux qui ont un emploi ou du point de vue de ceux qui n'en ont pas. Pour les premiers, elle conduit en principe à comparer les gains réels et les prestations offertes en cas de chômage pour calculer le taux de remplacement des uns par les autres. Dans les analyses macroéconomiques comme celle, courante, du NAIRU, le régime de prestations et le salaire minimum sont des informations utilisées pour éclairer les options extérieures au cadre de la négociation salariale. Les taux de prestation étant assez faciles à prédire, on peut ainsi, avec une précision acceptable, se faire une idée des incitations au travail pour ceux qui ont un emploi.

Pour ceux qui ne travaillent pas, cette information est ordinairement associée au piège du chômage pour les travailleurs qui ont perdu leur emploi et parfois au piège de la pauvreté pour les travailleurs à faible revenu. En règle générale, on calcule les taux de remplacement et les taux de déduction moyens et marginaux dans divers cas représentatifs des rémunérations et des situations de famille. A titre d'exemple, les études de l'OCDE (1994) et de Martin (1996) utilisent le salaire moyen et les deux tiers du salaire moyen d'un ouvrier. Des travaux plus pointus utilisent un salaire estimé sur la base des gains de travailleurs présentant les mêmes caractéristiques. Ces représentations ne sont pas très instructives, car elles font dépendre de manière décisive les incitations au travail de la distribution des salaires accordés au moment de la reprise d'activité après une période de chômage. Or ces salaires sont eux-mêmes fonction des antécédents professionnels (ou de l'absence d'antécédents professionnels) de la population au chômage au moment considéré, qui seront radicalement différents de ce que l'on observera parallèlement chez les actifs occupés. On peut toutefois aller chercher ces informations dans les données de panel, et l'idée que l'on a des incitations au travail s'en trouvera alors complètement bouleversée (voir Gregg, Reed et Johnson, 1999, au sujet du Royaume-Uni). Ce type d'analyse donne en effet à penser qu'en matière d'incitations au travail, le salaire minimum, accompagné de prestations liées à l'exercice d'une activité, joue un rôle important.

LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN L'ABSENCE DE SALAIRE MINIMUM

En l'absence de salaire minimum, on peut penser que les prestations versées à ceux qui n'ont pas d'emploi tendent à faire office de plancher. Toutefois, comme ces prestations diffèrent les unes des autres par leur degré de générosité et leurs conditions d'octroi, elles ne constituent pas un plancher valable pour l'ensemble

de la société, mais plutôt une série de seuils individuels. On ne peut donc pas les assimiler à un salaire minimum, car elles se traduisent par une courbe d'offre de main-d'œuvre à pente positive, qui signifie que la proportion de chômeurs disposés à travailler augmente avec le salaire proposé. Dans le cas des prestations liées aux gains, cela reflète probablement très bien le salaire potentiel, mais il n'y a pas de raison qu'il en soit ainsi dans d'autres circonstances. Bien entendu, les salaires que les demandeurs d'emploi sont prêts à accepter dépendent aussi de beaucoup d'autres paramètres : goûts personnels, frais de déplacement et de garde des enfants, coûts et avantages non salariaux, production domestique sacrifiée, etc. Tous ces facteurs seront à l'origine de variations autour du profil tracé par le système de prestations.

Dans les secteurs à bas salaires, les entreprises doivent offrir une rémunération qui leur permette non seulement de disposer d'une réserve suffisante de candidats pour pouvoir choisir ceux qui les intéressent, mais aussi de conserver et de motiver le personnel existant. Il existe deux grandes démarches, au plan théorique, pour expliquer la façon dont fonctionne ce segment du marché du travail. Selon la conception néo-classique, le seul salaire qu'un individu puisse obtenir sur le marché du travail est celui qui correspond à sa productivité. Ceux qui prétendent à un salaire supérieur deviennent donc économiquement inactifs après une période de recherche d'emploi infructueuse. Et ils restent inactifs jusqu'à ce que leur salaire de mobilisation ou leur productivité se modifie, quelle qu'en soit la raison. Dans cette optique, ce sont donc les prestations ou le salaire minimum qui sont à l'origine du chômage pour ceux dont le salaire potentiel est bas. L'une des caractéristiques de base de ce modèle est que la quantité de candidats à l'emploi et le degré de rotation du personnel sont tous deux extrêmement sensibles au salaire proposé.

Un certain nombre d'autres modèles théoriques élaborés dans l'optique de la recherche d'emploi, qui soulignent l'ampleur des tensions sur le marché du travail, offrent une lecture différente. Les modèles d'Akerlof et Yellen (1985) avec salaire d'efficience, ceux de Burdett et Mortensen (1998) ou de Manning (1995) illustrant la théorie du monopsonne, ainsi que d'autres cadres d'analyse axés sur la recherche d'emploi donnent tous à penser qu'il peut y avoir un éventail de salaires d'entrée. Cette variation signifie que les travailleurs qui acceptent une première activité mal rémunérée continueront souvent leur recherche d'emploi pour essayer d'obtenir un salaire plus élevé (voir Pissaridies, 1994). Selon ce raisonnement, ceux qui n'ont droit à aucune prestation ou qui ne perçoivent que de faibles indemnités auront devant eux un choix plus large d'emplois attrayants et probablement aussi plus de chances de trouver du travail. Quant aux entreprises qui proposent les salaires les plus bas, elles pourront quand même recruter (parmi ceux qui sont prêts à accepter un faible niveau de rémunération), mais elles connaîtront une plus grande rotation de la main-d'œuvre. Dans les modèles de monopsonne, les entreprises sont en mesure de maximiser les profits, mais pas de maximiser l'emploi. Abaisser le

salaire augmente les profits, mais cela entraîne aussi une diminution de la production et de l'emploi en réduisant le nombre de travailleurs disponibles.

L'écart qu'il peut y avoir entre la réalité et le modèle de la concurrence parfaite modifie sensiblement les choses. Si la rotation est encore un peu sensible au salaire, mais pas infiniment, le fait d'abaisser les salaires augmente largement les coûts de rotation et accroît aussi le nombre de candidats parmi lesquels l'entreprise peut choisir, mais le pouvoir de monopsonie est quasiment insignifiant. Si, au contraire, la rotation de la main-d'œuvre est relativement insensible au salaire, l'entreprise a un plus grand pouvoir monopsonistique, mais la modulation du salaire ne fait pas beaucoup varier les coûts de rotation.

L'IMPACT DU SALAIRE MINIMUM

L'impact du salaire minimum sur le niveau et la structure de l'emploi est à peu près le même que celui des taxes sur la main-d'œuvre qui ne sont pas entièrement proportionnelles au salaire, ou des coûts non salariaux de la réglementation en matière d'emploi (d'habitude non proportionnels au salaire). Ce recoupement et bon nombre de disparités entre les pays font qu'il n'est pas facile d'isoler l'impact du salaire minimum à l'aide de simples comparaisons internationales à un moment donné. Il vaut mieux pour cela s'intéresser aux effets des variations du salaire minimum lui-même, qu'il s'agisse de variations dans le temps ou bien, à l'intérieur des pays, de variations entre les régions (Card et Kreuger, 1995), les branches d'activité (Dickens *et al.*, 1999) ou les groupes d'âge (voir l'étude sur l'Espagne dans Dolado *et al.*, 1996). Pour l'intérêt de la discussion, il est également préférable de l'articuler en deux volets : *i*) l'impact sur le niveau de l'emploi, et *ii*) l'impact sur la structure de l'emploi et du chômage.

Niveau de l'emploi

L'impact du salaire minimum sur le niveau de l'emploi est une question qui fait l'objet de vives controverses depuis quelques années aux États-Unis. Rien de ce qui pourrait ressembler à une position consensuelle ne semble se dessiner pour le moment, et cela ne peut guère faciliter la tâche, sauf peut-être en leur inspirant un réflexe de prudence, de ceux qui sont censés prendre des décisions eu égard à un aspect aussi fondamental de la question.

Séries chronologiques. Les études fondées sur des séries chronologiques donnent des résultats assez cohérents. En ce qui concerne les États-Unis, par exemple, Brown *et al.* (1982) et Deere *et al.* (1995) montrent clairement qu'une hausse du salaire minimum fédéral entraîne un recul de l'emploi des moins de 20 ans, ces derniers étant les seuls travailleurs américains auxquels le salaire

minimum s'appliquait dans une large mesure dernièrement. L'ampleur de l'effet observé est un peu plus réduit que ne le suggèrent les estimations courantes de la sensibilité de l'emploi à la hausse des salaires réels.

Variations entre régions, entre secteurs et entre groupes d'âge. Les études qui observent les modifications du salaire minimum à l'intérieur d'un pays où la comparaison peut se faire par rapport à un groupe de référence donnent des résultats plus variés. Card et Kreuger (1995) rendent ainsi compte de divers travaux réalisés aux États-Unis, où il est arrivé à plusieurs reprises que les différents États fixent leurs minima au-dessus du niveau fédéral, ce qui constitue une source de variation naturelle. De même, au Royaume-Uni, Machin et Manning (1999) se sont intéressés aux variations des salaires minimaux fixés par les *Wages Councils* pour différentes branches, alors que l'influence de ces mesures s'estompait. Contrairement à ce qu'on aurait pu penser, ces études montrent que le relèvement du salaire minimum se traduit par un effet légèrement positif sur l'emploi. Mais il est vrai que de manière générale les résultats ne diffèrent pas significativement de zéro. De leur côté, Dolado *et al.* ont étudié l'impact d'une hausse du salaire minimum qui s'appliquait aux jeunes Espagnols de moins de 20 ans en 1990. Ils concluent à un effet nul en termes nets pour l'ensemble des groupes d'âge, mais les phénomènes de déplacement qui apparaissent entre les groupes sont intéressants (nous y reviendrons dans la section suivante). D'autres études effectuées par Neumark et Washer (1992) et par Kim et Taylor (1995) font apparaître une incidence légèrement négative pour les jeunes Américains de moins de 20 ans.

Un travail récent de Burkhauser *et al.* récapitule les différences observées, selon la démarche adoptée, dans les résultats des études consacrées à l'impact du salaire minimum sur l'emploi des jeunes de moins de 20 ans aux États-Unis. Le salaire minimum considéré est celui qui s'imposait à tous les États fédérés entre 1979 et 1997. La méthodologie repose sur l'analyse de données chronologiques transversales groupées, avec et sans variables temporelles muettes, ces dernières permettant d'éliminer les effets des variations du salaire minimum fédéral dans le temps pour s'intéresser uniquement aux variations entre les États. Les deux modèles produisent des résultats assez différents. Lorsque l'on tient compte de l'impact des variations au niveau fédéral, il apparaît clairement qu'une hausse du salaire minimum a une incidence négative sur l'emploi des jeunes de moins de 20 ans. Mais si l'on élimine les variations dans le temps pour isoler celles entre les États (en introduisant des variables temporelles muettes), l'effet observé est alors nul. On aurait pourtant pu penser, intuitivement, qu'un État pris séparément aurait été plus sensible à des ajustements de salaire relatif que l'ensemble de l'économie américaine, et non le contraire.

Comparaisons internationales

Il est intéressant d'étudier l'impact du salaire minimum dans une perspective internationale car le potentiel de variation des situations est alors plus important. Cela dit, les différences entre les politiques et les résultats économiques sont aussi tellement nombreuses et hétérogènes que la tâche s'en trouve compliquée. L'OCDE a procédé à une analyse de données temporelles nationales groupées pour 14 pays, en incluant des effets fixes et des tendances temporelles par pays de façon à isoler l'impact du salaire minimum et à le déterminer en fonction de l'évolution de sa valeur par rapport à la distribution des salaires. Dans l'ensemble des pays considérés, le taux de salaire minimum varie approximativement entre 35 et 55 pour cent du salaire médian et concerne de 5 à 11 pour cent environ des effectifs. Entre la valeur la plus basse et la valeur la plus élevée, l'écart est de l'ordre de 60 pour cent. Toutefois, comme la fraction des actifs concernés constitue elle-même une fraction encore plus réduite de la masse salariale nationale, un calcul rapide montre que cela représente environ 2 pour cent du total des coûts salariaux d'un pays. L'impact des salaires réels sur l'emploi se chiffant à -0.5 , selon les estimations courantes, un relèvement du salaire minimum de cette ampleur devrait donc se traduire par une réduction de 1 point de l'emploi total. L'étude de l'OCDE aboutit à un résultat représentant à peu près la moitié de ce chiffre, en utilisant la somme pondérée des estimations par groupe d'âge. S'il y a bien globalement des pertes d'emplois, elles sont par conséquent limitées.

Dans un exercice analogue, Neumark et Washer (1999) s'intéressent uniquement quant à eux à l'impact du salaire minimum sur l'emploi des jeunes. Ils mettent en évidence une forte corrélation transversale selon laquelle l'emploi des jeunes est proportionnellement plus réduit dans les pays où le salaire minimum est élevé. Ces résultats sont toutefois très sensibles à la prise en compte de tendances temporelles et d'effets fixes par pays. Globalement, la conclusion des auteurs est que le salaire minimum a des effets négatifs limités sur l'emploi des jeunes¹, et que ces effets semblent ne plus jouer pour les moins de 20 ans lorsqu'il existe des salaires inférieurs au minimum pour les jeunes (ces taux réduits ne s'appliquent normalement qu'aux moins de 18 ou de 21 ans).

Pourquoi le salaire minimum aurait-il moins d'effet sur l'emploi que le salaire moyen, voire pas d'effet du tout ?

Les influences susceptibles de compenser l'impact du salaire minimum sur l'emploi sont essentiellement au nombre de trois.

1. **Ajustement des salaires.** Les employeurs ont la possibilité de « gonfler » le salaire de base en y incorporant toutes sortes de primes. Ils peuvent aussi réduire les avantages annexes en diminuant ou en supprimant les

subventions accordées pour les repas, les uniformes et leur entretien, les transports, le logement, etc.

2. **Coûts de rotation.** Au Royaume-Uni, les entreprises à bas salaires ont des taux de rotation de la main-d'œuvre supérieurs à 100 pour cent par an. Cela signifie qu'elles enregistrent davantage de départs sur une année qu'elles ne comptent de salariés à n'importe quel moment donné. Le recrutement, la formation et la faible productivité des débutants peuvent faire monter les coûts de rotation jusqu'à 20 pour cent de la masse salariale sur la durée d'emploi prévue des travailleurs. Comme la rotation des effectifs est liée à la rémunération, on peut penser que l'application de minima pourrait contribuer à l'atténuer et à étaler les coûts qu'elle implique sur de plus longues durées d'emploi². De même, l'augmentation des coûts de main-d'œuvre pourrait inciter les entreprises à investir dans la formation (ou dans les machines) pour réaliser des gains de productivité.
3. **Monopsonne.** Dans les deux cas précédents, il était question de réajustement des coûts salariaux ou de réduction des coûts non salariaux, ce qui n'avait guère d'effet, voire pas d'effet du tout, sur les profits et sur les prix, et pas d'effet très sensible non plus sur l'emploi. Lorsqu'elles sont en situation de monopsonne, en revanche, les entreprises maximisent leurs profits, mais ne maximisent pas l'emploi, car elles sont confrontées à une offre de travail croissante. En relevant le niveau du salaire proposé, elles peuvent accroître leurs effectifs (et leur production), mais le rendement obtenu est inférieur à la progression de la masse salariale.

L'influence du monopsonne est très différente de celle des coûts de rotation. Elle est d'autant plus grande que la rotation des effectifs est insensible au salaire, alors que la baisse des coûts de rotation compense au maximum les effets d'une rémunération plus élevée lorsque la mobilité de la main-d'œuvre est forte et particulièrement sensible au salaire. L'ajustement des salaires et la réduction du taux de rotation peuvent, dans le meilleur des cas, constituer un certain contrepoids, mais ils ne feront jamais en sorte que le salaire minimum n'ait aucun effet négatif sur l'emploi. Avec le monopsonne, à l'inverse, on peut prédire une augmentation de l'emploi lorsque le salaire minimum est bas.

Structure de l'emploi et du chômage

Les charges non proportionnelles qui augmentent les coûts salariaux dans le bas de la distribution des gains entraînent généralement un glissement de la relation salariale au profit des emplois de plus longue durée et à plus forte productivité. Les planchers de salaire ont sans doute un effet plus sensible sur la structure que sur le niveau de l'emploi. Si une plus grande stabilité de l'emploi paraît à première vue un avantage, elle peut aussi présenter des inconvénients, en

l'occurrence pour tous ceux qui cherchent à accéder au marché du travail : jeunes en début d'activité, mères qui souhaitent reprendre un emploi et chômeurs, en particulier. On peut donc s'attendre à observer un taux de chômage disproportionné et davantage de chômage de longue durée parmi les jeunes et les femmes dans les pays où les planchers de salaire sont élevés. La situation des jeunes est peut-être à cet égard la plus préoccupante. D'après les estimations de l'OCDE (1998), le salaire minimum a un effet bien plus grand sur l'emploi des moins de 20 ans que sur l'emploi en général, et il se traduit même par une légère amélioration des perspectives d'emploi pour les hommes des classes d'âges de forte activité. Les travaux de Dolado *et al.* (1996), qui ont constaté un large report de l'emploi des moins de 20 ans sur les jeunes adultes lorsque le salaire minimum à taux minoré a été supprimé en Espagne, montrent plus nettement le phénomène de substitution qui s'opère entre les travailleurs jeunes et moins jeunes au profit de ces derniers. C'est pour éviter ce risque que les pays qui pratiquent le salaire minimum appliquent généralement aux jeunes un taux minoré. Il n'en demeure pas moins que la proportion de travailleurs rémunérés aux minima est toujours beaucoup plus élevée chez les jeunes que chez leurs aînés.

Globalement, ces études ne sont pas faciles à interpréter. De notre point de vue de spécialiste de microéconomie, les résultats obtenus par comparaison avec un groupe de référence paraissent plus convaincants que les études de séries chronologiques portant sur un seul pays. Ils illustrent en effet une véritable variation de l'impact que peut avoir un plancher de salaire pour certains segments d'une société ou certains pays, et cela indépendamment du facteur temps. Cela dit, même si ces résultats varient selon les études, ils indiquent toujours un effet limité ou même nul. La profonde inquiétude que suscite le chômage des moins de 20 ans se traduit généralement par l'instauration de salaires inférieurs au minimum pour les jeunes. Pour autant que l'on puisse en juger, l'application d'un salaire minimum modéré, assorti le cas échéant de taux minorés pour les jeunes, ne devrait pas avoir d'effet discernable sur le niveau de l'emploi. Tel est le choix qui vient juste d'être fait au Royaume-Uni.

PLANCHERS DE SALAIRE ET PRESTATIONS LIÉES A L'EXERCICE D'UN EMPLOI/CRÉDIT D'IMPÔT

Même si le salaire minimum a un impact limité sur l'emploi, cela n'en fait pas nécessairement la meilleure solution pour lutter contre la pauvreté ou renforcer les incitations au travail. L'utilisation de planchers de salaire ou de prestations liées à l'exercice d'un emploi présente dans tous les cas des avantages et des inconvénients. Tout d'abord, les deux formules ont un coût. Le salaire minimum n'est pas financé directement par l'impôt, mais il n'est pas pour autant gratuit : les hausses

de prix et la réduction des profits qu'il entraîne doivent bien être amorties quelque part dans le système. Ces retombées, il est vrai, sont moins visibles que l'impôt, et elles peuvent être contrebalancées en partie par une réduction des coûts de rotation. Toutefois, le salaire minimum n'est pas un instrument adapté à la lutte contre la pauvreté et les effets de redistribution qui en résultent par l'intermédiaire de hausses de prix et de baisses des profits sont largement inconnus. Les principaux aspects de cette question ont déjà été développés dans une étude de l'OCDE (1998), mais il est un point qu'on a souvent tendance à négliger. A mesure que le système de crédit d'impôt se généralise dans la population faiblement rémunérée, les entreprises ont la possibilité d'embaucher en proposant de moindres salaires, détournant ainsi à leur profit une partie de l'avantage fiscal accordé. Ce fait seul devrait en principe militer pour l'application d'un salaire minimum, encore que de faibles salaires sont aussi censés stimuler l'emploi. On notera toutefois que le taux marginal de déduction inhérent au crédit d'impôt réduit également la sensibilité de la rotation des effectifs au salaire, dans la mesure où une bonne partie du gain procuré par le changement d'emploi se trouve compensée par une réduction du crédit d'impôt. Dans un système fortement progressif, cela renforce considérablement la situation de monopole sur le marché du travail. Ainsi, les entreprises peuvent abaisser le salaire qu'elles proposent par rapport au taux précédemment en vigueur, car les travailleurs ne sont guère incités à chercher un emploi ailleurs. Les salaires risquent alors de tomber dans une zone génératrice de non-emploi. Un système de crédit d'impôt généralisé associé à l'application d'un salaire minimum de faible niveau pourrait limiter ce phénomène, mais au risque de faire apparaître, juste au-dessus du salaire minimum, un espace de rémunération déserté par la demande de travail. A quoi bon, en effet, proposer un salaire juste au-dessus du minimum si le taux de réduction du crédit d'impôt est tel qu'il n'y aura pratiquement aucune réaction du côté de l'offre ? Pour les travailleurs rémunérés au minimum, une telle solution de continuité dans la distribution des salaires pourrait constituer un obstacle à l'avancement, induisant ainsi une plus longue période de faible rémunération et la persistance d'inégalités de gains tout au long de la vie.

Les planchers de salaire et les aides aux travailleurs soumises à condition de ressources sont deux systèmes qui ont, l'un et l'autre, des effets secondaires défavorables. Les systèmes universels de soutien des revenus du travail n'ont pas ces défauts, mais ils sont difficiles à orienter avec précision. Une autre méthode consisterait à verser une aide temporaire à ceux qui renoncent à leurs indemnités pour reprendre une activité. L'idée est d'inciter les chômeurs à accepter les emplois proposés aux salaires d'entrée et à faire évoluer ensuite leur rémunération puisque les mesures de soutien seront temporaires. Cette formule pourrait en outre avoir l'avantage de prévenir certaines des réactions évoquées plus haut en ce qui concerne les employeurs. Mais elle aurait peut-être aussi l'inconvénient d'encourager les gens à se remettre au chômage au terme de la période de subvention.

L'association de planchers de salaire et de prestations liées à l'exercice d'une activité est une solution qui présente un certain intérêt. Elle offre la possibilité de fixer un salaire minimum universel tout en offrant un complément de rémunération sélectif aux groupes qui n'ont guère d'incitations à travailler et où la pauvreté est à la fois grave et persistante. Les familles avec enfants, et plus particulièrement les parents isolés, sont ici la cible la plus évidente. Mais en ce qui concerne les autres groupes, la ligne de partage est moins facile à tracer. Devra-t-elle ou non inclure parmi les bénéficiaires les couples sans enfants et les célibataires, ceux qui ont des frais de logement identifiables, voire les conjoints de travailleurs mieux rémunérés ou les jeunes qui vivent chez leurs parents ? La question sera sans doute largement débattue. Il faudrait pourtant impérativement maintenir le champ d'application des deux dispositifs dans d'étroites limites. Un salaire minimum trop élevé serait sans aucun doute préjudiciable à l'emploi, tandis que des aides généralisées aux travailleurs auraient des conséquences néfastes du point de vue de la détermination des salaires, et risqueraient en outre de pousser employeurs et salariés à s'entendre pour faire un usage abusif ou même frauduleux du système.

CONCLUSION

Il existe une forme ou une autre de plancher de salaire dans tous les pays développés. Dans les milieux universitaires, l'utilisation de ce type de dispositif est très contestée, tandis que parmi les dirigeants, les interrogations portent davantage sur le niveau auquel ce minimum doit être fixé que sur son bien-fondé. Les raisons qui expliquent l'adoption de minima salariaux sont assez variées – promouvoir la justice sociale, lutter contre la pauvreté, réduire l'exploitation et renforcer les incitations au travail – et rarement explicites. Pour ce qui est de la pauvreté et des incitations au travail, deux domaines où les objectifs sont plus concrets, le salaire minimum est un instrument très grossier, car il ne tient pas compte de paramètres tels que la structure familiale, les coûts du logement ou le temps de travail, qui varient selon les ménages. On peut aussi craindre, paradoxalement, qu'il ne supprime les possibilités d'emploi des travailleurs peu qualifiés, notamment dans le cas des nouveaux arrivants et de ceux qui reprennent une activité.

A notre avis, les effets positifs ou négatifs supposés des planchers de salaire sont exagérés. Selon les cas, le salaire minimum concerne entre 5 et 12 pour cent des effectifs salariés. Le Royaume-Uni a adopté un nouveau salaire minimum fixé à un niveau qui devrait le situer juste en dessous du milieu de cette fourchette. La réaction des employeurs à cet égard est instructive. Le patronat britannique, par l'intermédiaire de la Confederation of British Industry, a déjà déclaré que ce minimum modéré n'avait pas d'incidence notable sur l'emploi. Le jugement est sans doute un peu prématuré, mais il est intéressant de noter par ailleurs que les

entreprises consultées, surtout les plus petites d'entre elles, s'inquiètent davantage des coûts et des complications administratives liés à la Directive européenne concernant l'aménagement du temps de travail. Outre qu'elle rééquilibre le débat sur le salaire minimum, cette information souligne l'importance de la réglementation du travail en dehors des questions de salaire. S'agissant du Royaume-Uni, les faits montreront peut-être que le niveau initial du salaire minimum était trop prudent, mais il faut savoir que même une hausse sensible (disons de 10 pour cent) ne permettrait pas de venir à bout des problèmes de manque d'incitations au travail et de pauvreté des travailleurs. Pour qu'un couple sans enfants puisse franchir le seuil de pauvreté, qui correspond à la moitié du revenu moyen des ménages déduction faite des frais de logement, il faut un salaire minimum de plus de 5 livres par heure pour un travailleur employé à temps complet³. A ce taux, un tiers environ de la main-d'œuvre serait rémunéré au salaire minimum.

Les défauts du salaire minimum incitent les pouvoirs publics à se tourner vers d'autres dispositifs d'aide aux familles comme les prestations liées à l'exercice d'un emploi et/ou les allocations de logement, que l'on peut rendre bien plus sélectives, éventuellement, en les soumettant à des conditions de ressources, mais avec des effets néfastes sur la structure des salaires et sur les possibilités de progression dans l'échelle des rémunérations. Les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et depuis peu le Royaume-Uni s'orientent à présent vers un système de plancher de salaire étayé par des aides aux travailleurs faiblement dégressives ou tronquées de part et d'autre des segments les plus denses de la distribution des revenus des ménages. D'autres pays comme l'Irlande et les Pays-Bas envisagent sérieusement d'adopter des formules du même genre. En outre, des mesures d'aide provisoire à la réinsertion sont actuellement expérimentées au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, tout au moins⁴. Dans le monde anglo-saxon, par conséquent, les stratégies des pouvoirs publics semblent plus ou moins converger. Cela dit, il est indispensable de maintenir le champ d'application des deux dispositifs – salaire minimum et prestations liées à l'exercice d'une activité – dans d'étroites limites. Un salaire minimum trop élevé serait sans aucun doute préjudiciable pour l'emploi des groupes défavorisés, tandis que des aides généralisées aux travailleurs, sous conditions de ressources, auraient des conséquences néfastes du point de vue de la détermination des salaires, et risqueraient en outre de pousser employeurs et salariés à s'entendre pour faire un usage abusif ou même frauduleux du système. L'intervention des gouvernements n'en demeure pas moins nécessaire pour prévenir l'extension de la pauvreté dans le travail et le cli-vage des ménages vis-à-vis de l'emploi lorsque de faibles salaires d'entrée s'opposent à un système de prestations sociales particulièrement sélectif.

Le salaire minimum occupe une place légitime dans la panoplie des moyens d'action dont disposent les gouvernements. Utilisé avec modération, il ne paraît pas avoir d'effet vraiment négatif sur les performances économiques. Il présente

toutefois un inconvénient majeur dans la mesure où il semble bien restreindre les possibilités d'emploi des groupes les plus vulnérables, surtout des moins de 20 ans. Comme cette catégorie d'actifs est aussi celle qui n'a guère de problèmes d'incitation au travail et qui présente par ailleurs une faible corrélation entre rémunération individuelle et pauvreté globale du ménage, l'application d'un salaire inférieur au minimum pour les jeunes est une solution très séduisante qui s'offre aux pouvoirs publics. C'est d'ailleurs probablement de la possibilité d'adopter une telle mesure que dépend au premier chef l'efficacité du salaire minimum en tant que moyen de lutter contre la pauvreté sans nuire à l'emploi.

NOTES

1. Nous nous référons ici aux résultats qui tiennent compte des effets fixes et des tendances temporelles par pays. Avec les effets fixes seulement, l'impact est généralement non significatif, tandis que les résultats fondés sur la variation des données transversales font ressortir des effets fortement négatifs.
2. Ces données sont tirées de Brown *et al.* (1999).
3. La moitié du revenu moyen, compte tenu de la taille de la famille, équivaut à environ 130 livres par semaine, déduction faite des frais de logement. Si ces derniers se montent à 45 livres par semaine, ce qui correspond grosso modo à la moyenne pour les ménages à faible revenu, le besoin de rémunération s'établit donc à 175 livres en termes nets, soit environ 200 livres par semaine en termes bruts. Cela représente un salaire horaire brut de 5.70 livres à raison de 35 heures de travail hebdomadaire, ou de 5 livres pour 40 heures. Avec 200 livres par semaine, le couple a un revenu supérieur de 50 livres au montant des prestations. Cela correspond à un taux de déduction moyen de 75 pour cent du salaire brut.
4. Le Canada conduit actuellement un projet d'autosuffisance qui assure aux parents isolés le bénéfice d'une année de prestations sociales à partir du moment où ils reprennent un emploi (voir Greenwood et Voyer, 2000). Aux États-Unis, le système d'assurance-chômage a fait l'expérience de verser des primes de réinsertion à tous ceux qui acceptaient de reprendre rapidement un emploi à bas salaire (voir Meyer, 1995), et le Royaume-Uni est en train de mettre en place un programme similaire pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans qui bénéficient d'une forme quelconque d'aide sociale depuis au moins six mois.

BIBLIOGRAPHIE

- AKERLOF, G. et YELLEN, J. (1985), « A Near Rational Model of the Business Cycle with Wage and Price Inertia », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, supplément.
- BROWN, C., GILROY, C. et KOHEN, A. (1982), « The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment », *Journal of Economic Literature*, vol. 20.
- BROWN, D., DICKENS, R., GREGG, P., MANNING, A. et McINTOSH, S. (1999), « Everything Under a Fiver : Recruitment and Staff Turnover in Low Pay Firms », Joseph Rowntree Foundation, à paraître.
- BURDETT, K. et MORTENSEN, D. (1998), « Equilibrium Wage Differentials and Employer Size », *International Economic Review*, vol. 39.
- BUKHAUSER, R., COUCH, K. et WITTENBERG, D. (1999), « A Reassessment of the New Economics of the Minimum Wage Literature » Using Monthly Data from the CPS, *Cornell University Working Paper*, Dept. of Policy Analysis and Management.
- CARD, D. et KREUGER, A. (1995), « Myth and Measurement : The New Economics of Minimum Wages », *Princeton University Press*, Princeton, New Jersey.
- DEERE, D., MURPHY, K. et WELCH, F. (1995), « Re-examining Methods of Estimating Minimum Wage Effects : Employment and the 1990-91 Minimum Wage Hike » *American Economic Association Papers and Proceedings*, vol. 85.
- DICKENS, R. (1997a), « Caught in a Trap ? Wage Mobility in Great Britain : 1975-94 ». *Centre for Economic Performance Discussion Paper*, n° 365.
- DICKENS, R. (1997b), « Male Wage Inequality in Great Britain : Permanent Divergence or Temporary Differences » in Gregg, P. (dir. pub.) *Jobs, Wages and Poverty*, *Centre for Economic Performance*.
- DICKENS, R., MACHIN, S. et MANNING, A. (1999), « Minimum Wages in Britain », *Journal of Labour Economics*, vol. 17, n° 1.
- DICKENS, R., GREGG, P. et LEONARDI, M. (1999), « Wage and Employment Dynamics in the UK 1978-95 », *Centre for Economic Performance, LSE, Working Paper*, n° 1019.
- DOLADO, J., KRAMARZ, F., MACHIN, S., MANNING, A., MARGOLIS, D. et TEULING, C. (1996), « The Economic impact of Minimum Wages in Europe », *Economic Policy*, octobre.
- FREEMAN, R. (1994), « Minimum Wages – Again ». *International Journal of Manpower*, vol. 15.
- GREGG, P., JOHNSON, P. et REED, H. (1999), *Entering Work and the British Tax and Benefit System*, Institute of Fiscal Studies, Londres.
- GREGG, P., et WADSWORTH, J. (1998), « Mind the Gap », *Centre for Economic Performance, Discussion Paper* n° 796.

- GREGORY, M. et JUKES, R. (1998), « The Effects of Unemployment on Future Earnings : Low Paid Men in Britain 1984-94 » dans R. Asplun, P. Sloane, et I. Theodossiou, (dir. pub.) *Low Pay and Earnings Mobility in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- GREENWOOD, P. et VOYER, J. (2000), « Observations expérimentales sur le recours aux compléments de revenus comme stratégie visant à 'rendre le travail payant' », article publié dans le présent numéro.
- KUHN, P. (1999), *Cost of Job Loss Book*, Upjohn, à paraître.
- MACHIN, S. (1999), « Wage Inequality in the UK », dans P. Gregg, et J. Wadsworth, (dir. pub.) *The State of Working Britain*, Manchester University Press.
- MACHIN, S. et MANNING, A. (1994), « Minimum Wages, Wage Dispersion and Employment : Evidence from the UK Wages Councils », *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 47.
- MANNING, A. (1995), « How Do We Know Real Wages are too High » ?, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110.
- MANNING, A. (1999), *Monopsony in Motion*, polycopié CEP, LSE.
- MARTIN, J. (1996), « Indicateurs de taux de remplacement aux fins de comparaisons internationales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26, 1996/1.
- MEYER, B. (1995), « Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments », *Journal of Economic Literature*, vol. 33, mars.
- NEUMARK, D. et WASHER, W. (1992), « Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages : Panel Data on State Minimum Wage Laws », *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 46 (1) pp 55-81.
- NEUMARK, D. et WASHER, W. (1999), « A Cross-National Analysis of the Effect of Minimum Wages on Youth Employment », *NBER Working Paper* n° 7299.
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OI, W. (1962), Labour as a Quasi-Fixed Factor, *Journal of Political Economy*, vol. 70.
- PISSARIDES, C. (1994), « Search Unemployment with On-the-Job Search », *Review of Economic Studies*, vol. 61, pp. 457-75.