

L'inflation a atteint des niveaux jamais enregistrés depuis quarante ans dans la plupart des pays de l'OCDE, frappant de plein fouet les ménages modestes, les plus vulnérables. Cette note de synthèse examine le fonctionnement des salaires minimums dans les pays de l'OCDE, et leur rôle dans le contexte actuel de forte inflation. Le rôle des prestations destinées aux personnes d'âge actif est analysé dans une seconde note de synthèse (OCDE, 2022^[1]), tandis qu'une troisième est consacrée aux défis que doivent relever les régimes de retraite (OCDE, 2022^[2]).

Principales conclusions

- L'inflation a atteint des niveaux jamais enregistrés depuis quarante ans dans la plupart des pays de l'OCDE, avec des conséquences particulièrement marquées pour les ménages les plus modestes. Même s'ils ont été revalorisés dernièrement, les salaires minimums peinent à suivre le rythme de l'inflation.
- Dans un contexte marqué par une forte incertitude et un net ralentissement de la croissance économique, la prudence peut être de mise quant aux réévaluations des salaires minimums ; toutefois, plusieurs pays ont la possibilité de revoir à la hausse les minima actuels et de protéger, au moins en partie, les travailleurs les plus vulnérables de la hausse des prix. Il est important d'ajuster régulièrement le salaire minimum légal, tout en tenant compte des différents cadres institutionnels et mécanismes de revalorisation nationaux.
- Outre le salaire minimum, les conventions collectives (y compris les conventions tripartites à l'échelon national) peuvent aider les entreprises et les travailleurs à trouver des solutions ponctuelles adaptées afin de partager équitablement le coût de l'inflation et d'éviter une spirale salaires-prix, par exemple en limitant les hausses de salaire en contrepartie de sommes forfaitaires et/ou d'avantages non salariaux.
- Il est essentiel d'assurer une coordination efficace des ajustements du salaire minimum avec les autres prélèvements fiscaux et prestations – y compris les mesures exceptionnelles adoptées pour amortir l'impact de la crise – afin que la hausse nominale du salaire minimum se traduise par une rémunération nette plus élevée, ceci tout en limitant la hausse des coûts de main-d'œuvre pour les employeurs et celle des coûts pour les budgets publics. Dans certains pays, le salaire minimum légal sert, officiellement ou non, de valeur de référence pour l'ajustement d'autres outils de l'action publique, comme les minima sociaux, les tranches de l'impôt sur le revenu et les seuils de revenu ouvrant droit aux prestations, avec des conséquences allant bien au-delà des travailleurs rémunérés au salaire minimum.

L'importance du salaire minimum légal en période de forte inflation

Le salaire minimum légal a suscité un regain d'intérêt à l'échelle internationale ces dernières années. L'Allemagne a mis en place un salaire minimum légal en 2015, et l'Afrique du Sud a fait de même en 2019. En 2022, l'Union européenne a adopté une nouvelle Directive visant à promouvoir la mise en place de salaires minimums légaux adaptés, et à améliorer l'accès des travailleurs à la protection assurée par le

salaires minimum. Par ailleurs, même avant la récente envolée des prix, plusieurs pays de l'OCDE (Corée, Espagne, Hongrie et Royaume-Uni), ainsi que plusieurs États et villes des États-Unis, avaient sensiblement relevé leur salaire minimum. La crise du coût de la vie constatée aujourd'hui, qui touche plus durement les travailleurs situés dans le bas de l'échelle de distribution des salaires, renforce encore l'importance du salaire minimum légal.

Pour les pouvoirs publics, les minima salariaux légaux constituent le levier d'action le plus direct pour influencer sur le niveau des rémunérations au bas de la distribution. Le salaire minimum est utilisé pour : i) assurer une rémunération juste et contrebalancer les effets négatifs du pouvoir des entreprises sur le marché du travail ; ii) renforcer les incitations financières au travail ; iii) augmenter les recettes fiscales et/ou la conformité fiscale en limitant la possibilité de sous-déclaration des salaires ; et iv) fournir un point d'ancrage pour la négociation collective, particulièrement pour les travailleurs vulnérables dont le pouvoir de négociation est limité.

Ce regain d'attention fait également écho à un consensus grandissant parmi les responsables de l'action publique et les universitaires selon lequel, au niveau fixé dans la plupart des pays de l'OCDE, les hausses du salaire minimum (même les plus importantes) ont eu des retombées positives sur les revenus modestes et un effet négatif nul ou très limité sur l'emploi – voir Dube (2019^[3]) pour un examen complet des données récentes. Par ailleurs, le corpus de données de plus en plus volumineux attestant d'un pouvoir de monopsonne important dans les pays de l'OCDE, c'est-à-dire de la capacité des entreprises à fixer les salaires de manière unilatérale avec à la clé des niveaux d'emploi et de rémunération inférieurs à ce que voudrait l'efficience, renforce les arguments en faveur d'une hausse du salaire minimum lorsqu'il est trop bas ou de sa mise en place lorsqu'il n'existe pas, en particulier lorsque les travailleurs ne sont pas déjà couverts par des dispositifs efficaces de négociation collective (OCDE, 2022^[4]).

Alors que l'inflation a atteint un niveau jamais enregistré depuis quarante ans dans la plupart des pays de l'OCDE, avec des conséquences particulièrement marquées sur les ménages modestes les plus vulnérables, le salaire minimum pourrait devenir un outil encore plus utile pour préserver le niveau de vie des travailleurs faiblement rémunérés, tout en maintenant l'inflation et les finances publiques sous contrôle. Outre la hausse du salaire minimum, d'autres leviers doivent être actionnés pour protéger le revenu des ménages vulnérables, des négociations avec et entre les partenaires sociaux aux primes énergie temporaires et ciblées en passant par les prestations liées à l'exercice d'un emploi et d'autres transferts sociaux. Les travailleurs ne peuvent pas absorber les coûts de l'inflation à eux seuls, les entreprises et les États non plus.

La présente synthèse examine le fonctionnement des salaires minimums dans les pays de l'OCDE, ainsi que leur rôle dans le maintien du pouvoir d'achat des bas salaires et leurs interactions avec les systèmes de prélèvements et de prestations. Le rôle des prestations destinées aux personnes d'âge actif dans le contexte actuel est analysé dans une autre synthèse (OCDE, 2022^[1]), tandis qu'une troisième s'attache aux défis que doivent relever les régimes de retraite (OCDE, 2022^[2]).

Un dispositif largement utilisé, mais de manière différente selon les pays

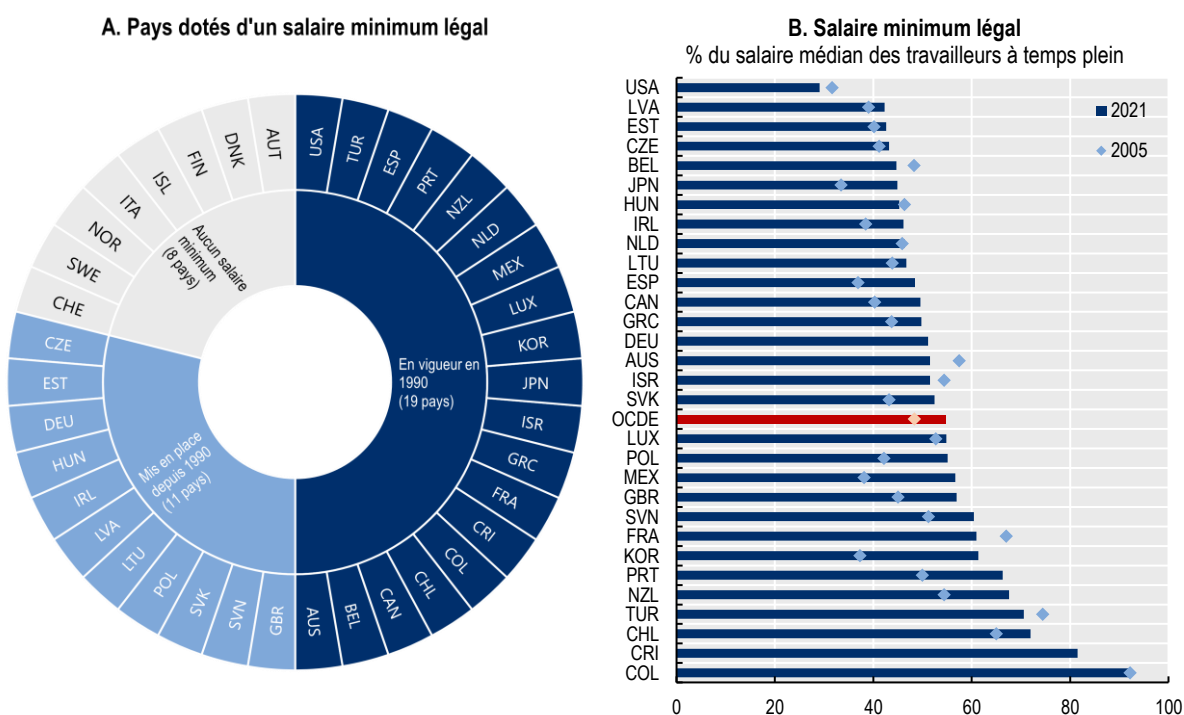
Aujourd'hui, 30 des 38 pays de l'OCDE sont dotés d'un salaire minimum légal (Graphique 1, partie A), et il existe des salaires minimums dans la plupart des économies émergentes non membres de l'OCDE. Dans les 8 pays de l'OCDE sans salaire minimum légal (Autriche, Danemark, Finlande, Islande, Italie, Norvège, Suède et Suisse), des conventions collectives par branche ou par profession incluent *de facto* des minima salariaux pour une grande partie de la population active. Pour autant, en Suisse, cinq cantons (c'est-à-dire des zones locales comme Genève ou Bâle) ont aussi instauré un salaire minimum légal local.

Le rapport entre le salaire minimum brut et le salaire médian (désigné sous le nom « d'indice de Kaitz ») varie considérablement selon les pays. Dans les pays de l'OCDE en 2021, il s'inscrivait dans une

fourchette comprise entre moins de 30 % du salaire médian à plein temps aux États-Unis et 70 % et plus en Türkiye, au Chili, au Costa Rica et en Colombie (Graphique 1, partie B).

La moyenne de la zone OCDE, qui s'établit à 55 %, a augmenté au cours des 15 dernières années puisqu'elle s'élevait à 48 % en 2005, sur fond de progression modeste des salaires. La période 2005-21 a en effet été marquée par une nette progression dans la moitié environ des pays de l'OCDE, plus particulièrement dans les pays d'Europe centrale et orientale. Pourtant, le rapport entre le salaire minimum et le salaire médian a diminué en Australie (-5.9 %), en Belgique (-3.6 %), aux États-Unis (-2.6 %), en France (-6 %), en Hongrie (-1 %), et en Türkiye (-3.8 %), sous l'effet de périodes de stagnation de la valeur nominale du salaire minimum¹ ou de hausses du salaire minimum inférieures à la progression du salaire médian. Le seul pays de l'OCDE où le salaire minimum a reculé en valeur nominale est la Grèce² : le salaire minimum y a en effet été réduit de 22 % en valeur nominale entre 2011 et 2012³, puis gelé jusqu'en février 2019, date à laquelle il a été relevé de 11 %.

Graphique 1. Le salaire minimum légal est de plus en plus répandu dans les pays de l'OCDE et il est nettement plus élevé dans les années 90



Note : « OCDE » correspond à la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE figurant dans le graphique. On ne dispose d'aucune donnée pour 2005 concernant l'Allemagne et le Costa Rica.

Source : Base de données de l'OCDE sur l'emploi, <https://www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneesdelocdesurlemploi.htm>.

Ces disparités tiennent, pour une grande part, aux différences entre les pays en termes de salaires moyens et de productivité moyenne plus largement. Mais la charge fiscale joue aussi un rôle notable. Même au plus bas de l'échelle des salaires, les prélèvements fiscaux et sociaux peuvent fortement amputer la rémunération nette. Parallèlement, les impôts et les autres coûts de main-d'œuvre non salariaux obligatoires peuvent aussi augmenter le coût que représente l'emploi de travailleurs rémunérés au salaire minimum.

En moyenne dans les pays de l'OCDE, la charge totale représentée par l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires correspond à un tiers du revenu brut pour une

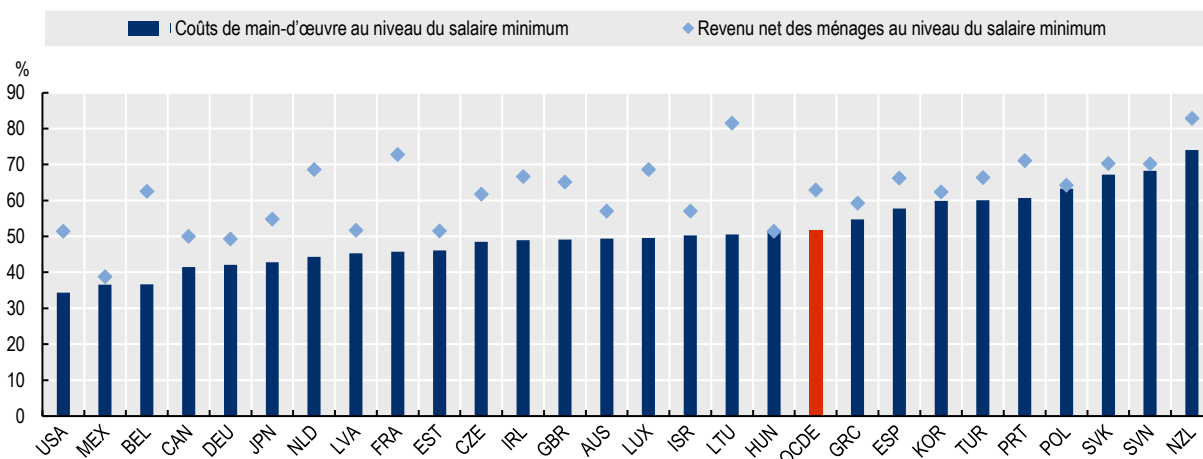
rémunération équivalant au salaire médian, avec un paiement à parts environ égales par l'employeur et le salarié⁴. Pour réduire les coûts supportés par les employeurs et diminuer les risques de suppressions d'emplois, certains pays ont sensiblement abaissé les cotisations sociales patronales associées aux emplois rémunérés au salaire minimum. À cet égard, la France est l'exemple le plus notable : depuis 1995, les cotisations patronales de sécurité sociale pour les travailleurs rémunérés au salaire minimum ont été réduites à plusieurs reprises et figurent désormais parmi les plus faibles de l'OCDE. À titre de comparaison, les prélèvements sociaux ou sur les salaires des travailleurs rémunérés au salaire minimum en Espagne, en Slovénie, aux États-Unis et, surtout, au Mexique sont plus élevés que ceux qui pèsent sur les salaires médians.

Outre les prélèvements fiscaux et les cotisations de sécurité sociale, le système de prestations a lui aussi un effet significatif sur le revenu net des personnes rémunérées au salaire minimum (OCDE, 2015^[5]). Dans certains pays de l'OCDE, les travailleurs rémunérés au salaire minimum, et notamment ceux qui ont des personnes à charge, peuvent prétendre à des prestations familiales, des allocations de logement et un revenu minimum garanti⁵. De la même manière, plusieurs pays ont mis en place, sous une forme ou sous une autre, des prestations liées à l'exercice d'un emploi, qui apportent un complément de revenu aux travailleurs à bas salaire (comme la prime d'activité en France, le crédit d'impôt sur les revenus aux États-Unis ou les prestations *Working Family Payment* et *Back to Work Family Dividend* en Irlande). Si les prestations liées à l'exercice d'un emploi peuvent apporter un complément de revenu important aux travailleurs faiblement rémunérés et permettent de tenir compte des situations familiales particulières, elles ne peuvent se substituer au salaire minimum, même si tous les deux sont liés à l'exercice d'un emploi. Les travailleurs peuvent en outre les envisager différemment : le salaire minimum comme la rémunération (et, partant, la valeur) de leur travail, et les prestations comme une aide publique (avec la stigmatisation éventuelle qui peut y être associée). Par ailleurs, le salaire ouvre des droits spécifiques à la retraite, aux allocations de chômage et à d'autres formes de protection sociale, alors que ce n'est pas le cas des prestations liées à l'exercice d'un emploi. En outre, selon la manière dont elles sont conçues, tous les travailleurs rémunérés au salaire minimum ne peuvent pas prétendre aux prestations liées à l'exercice d'un emploi. Par exemple, si l'accès aux prestations est évalué au niveau des ménages et ciblé sur les familles modestes, certains travailleurs au salaire minimum, comme ceux qui vivent dans des ménages à deux salaires, peuvent être exclus. De la même manière, l'obligation de remplir une demande officielle pour accéder aux prestations, comme c'est le cas en Irlande et en France, peut avoir un effet dissuasif sur certains travailleurs⁶.

Alors que les minima salariaux présentés au Graphique 1 sont régulièrement mis en avant dans le débat sur l'action publique, ils ne permettent ni de dresser un tableau précis de la rémunération nette après impôts et charges salariales obligatoires ni d'obtenir une vue exacte du coût lié à l'emploi de travailleurs au salaire minimum (« coût minimum de main-d'œuvre ») – voir le Graphique 2. S'agissant du coût de main-d'œuvre, par exemple, la France se situe en deçà de la moyenne de l'OCDE alors que le revenu net des ménages rémunérés au salaire minimum est parmi les plus élevés. La Lituanie, qui se situe largement au-dessous de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est du salaire minimum brut, se classe en deuxième position en termes de revenu net des ménages rémunérés au salaire minimum.

Graphique 2. La mesure du salaire minimum en termes de revenu net des ménages ou de coûts de main-d'œuvre modifie les classements traditionnels

Pourcentage du revenu net médian des ménages et des coûts de main-d'œuvre médians, respectivement, pays de l'OCDE et de l'UE, 2022



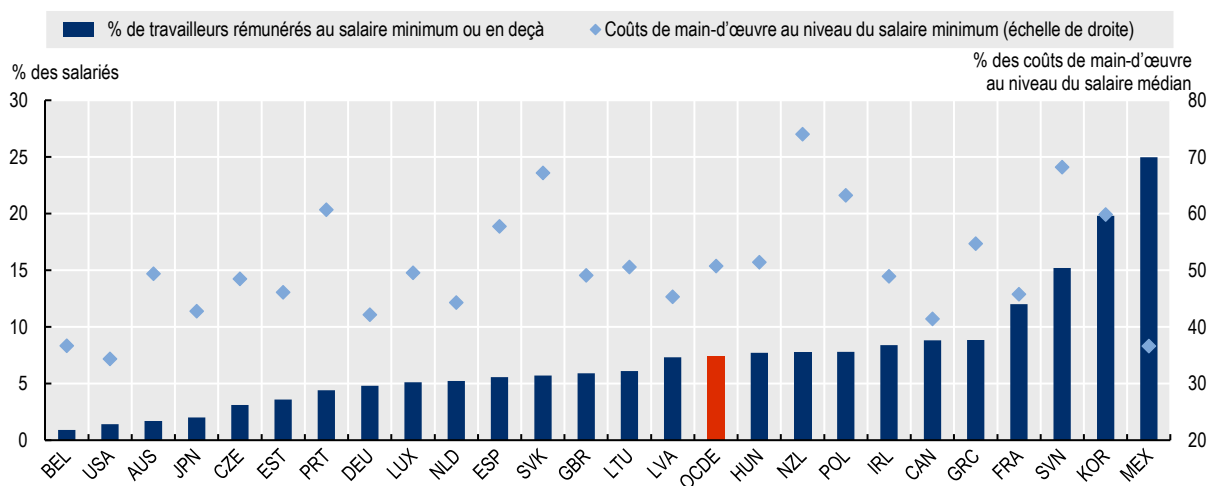
Notes : Le coût de main-d'œuvre est calculé comme la somme du salaire minimum brut, des cotisations sociales patronales et des prélèvements sur les salaires, en tenant compte de tous les autres paiements obligatoires effectués au titre de régimes privés d'assurance maladie, de retraite, etc. Les résultats correspondent à une personne célibataire sans enfant âgée de 40 ans, travaillant à temps plein toute l'année. Les prestations d'aide sociale et les allocations logement sont disponibles pour ceux qui remplissent les critères d'accès et de revenus requis. Les allocations de logement sont calculées sur la base des loyers pratiqués sur le marché privé auxquels s'ajoutent les autres charges pertinentes, pour un montant correspondant à 20 % du salaire moyen national. Les pays sont classés par ordre croissant du coût de main-d'œuvre au salaire minimum. « OCDE » correspond à la moyenne non pondérée des pays de l'OCDE figurant dans le graphique. Les statistiques présentées dans ce graphique portent sur l'année 2022 lorsqu'elles sont disponibles, et sur l'année 2021 pour les États-Unis, la Grèce, Israël, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal.

Sources : Base de données de l'OCDE sur le salaire minimum (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=a4cfc953-d173-4e17-ab2c-a1dfc124b135&themetreeid=13>) et Modèle impôts-prestations de l'OCDE (« TaxBEN ») version 2.5.0. Pour des informations détaillées sur le modèle, voir <http://oe.cd/TaxBEN> et <http://oe.cd/TaxBENmanual>.

La proportion de travailleurs couverts par un dispositif de salaire minimum varie aussi considérablement entre les pays et ne dépend pas uniquement du niveau auquel il est fixé (Graphique 3)⁷. Par exemple, en Belgique, moins de 1 % des travailleurs sont rémunérés au salaire minimum, car la quasi-totalité des travailleurs sont couverts par des minima salariaux plus élevés fixés dans le cadre de conventions collectives par branche. À l'inverse, au Canada, pour un coût de main-d'œuvre comparable au niveau du salaire minimum, 9 % des travailleurs gagnent le salaire minimum légal ou presque en raison de la faiblesse des négociations collectives. Il existe très peu de données sur le respect du salaire minimum dans les pays de l'OCDE, mais celles qui sont disponibles montrent qu'il est loin d'être parfait (Clemens et Strain, 2022^[6] ; Garnero et Lucifora, 2022^[7]).

Graphique 3. Même si le salaire minimum est généreux, il peut n'être perçu que par très peu de personnes

Nombre de travailleurs rémunérés au salaire minimum et coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire minimum, dernière année connue



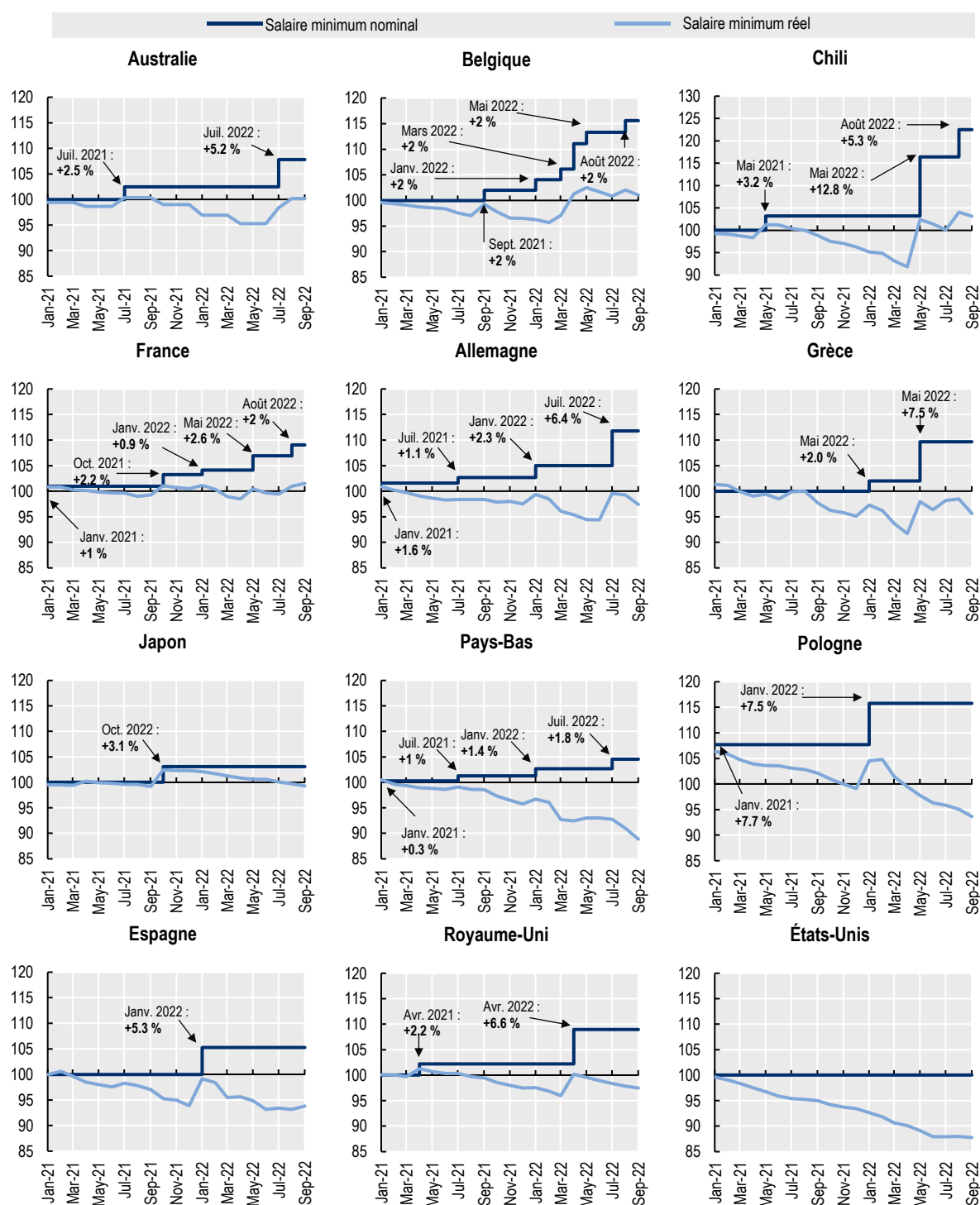
Notes : Le nombre de travailleurs rémunérés au salaire minimum ne peut généralement pas être établi avec certitude et peut varier selon les sources de données et les études. Le décompte des travailleurs rémunérés au salaire minimum repose généralement sur des données issues d'enquêtes, susceptibles d'être biaisées par des erreurs de mesure, au niveau des salaires et du temps de travail. Il est donc courant d'inclure les personnes dont la rémunération est inférieure ou légèrement supérieure au salaire minimum. Toutefois, les sources de données et les approches retenues diffèrent. Les statistiques relatives aux salariés rémunérés au salaire minimum ou en deçà portent sur 2018 pour l'Australie, la Belgique, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie ; sur 2019 pour l'Allemagne et le Canada ; sur 2020 pour l'Espagne, le Japon, les Pays-Bas et la Pologne ; et sur 2021 pour la Corée, les États-Unis ; la France, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Les statistiques relatives aux coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire minimum portent sur l'année 2022 lorsqu'elles sont disponibles, et sur l'année 2021 pour les États-Unis, la Grèce, les Pays-Bas, la Pologne, et le Portugal. « OCDE » correspond à la moyenne non pondérée des 25 pays de l'OCDE figurant dans le graphique. Sources : Eurostat, Minimum Wage Statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics (d'après l'Enquête européenne sur la structure des salaires 2018) et les sources et études nationales suivantes : Australie : ABS Employee Earnings and Hours (EEH), mai 2018 ; Canada : Who earns the minimum wage in Canada?, Fraser Institute, 2021 ; France : La revalorisation du Smic au 1^{er} janvier 2021, DARES, 2022 ; Allemagne : Destatis, Minimum wage indicators ; Irlande : Low Pay Commission, Recommendations for the National Minimum Wage 2022 ; Japon : ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales ; Corée : Commission sur le salaire minimum ; Pays-Bas : CBS, Emploi et salaire minimum, caractéristiques salariés, conventions collectives ; Mexique : Actifs occupés par niveau de revenu, à partir de l'ENOE ; Nouvelle-Zélande : Minimum Wage Review, 2022 ; Pologne : GUS, structure des salaires par profession en octobre ; Espagne : INE (2020), pourcentage de travailleurs en fonction de leurs revenus par rapport au salaire minimum interprofessionnel ; Royaume-Uni : National Minimum Wage Low Pay Commission Report 2021 ; États-Unis : U.S. Bureau of Labor Statistics (2021), « Characteristics of Minimum Wage Workers, 2021 ». Base de données de l'OCDE sur le salaire minimum (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=a4cfc953-d173-4e17-ab2c-a1dfc124b135&themetreeid=13>) et Modèle impôts-prestations de l'OCDE (« TaxBEN ») version 2.5.0. Pour des informations détaillées sur le modèle, voir <http://oe.cd/TaxBEN> et <http://oe.cd/TaxBENmanual>.

Les salaires minimums peinent à suivre le rythme d'une inflation galopante

La quasi-totalité des pays de l'OCDE ont augmenté leur salaire minimum entre janvier 2021 et septembre 2022, mais ces hausses ont souvent été inférieures à l'inflation, d'où des salaires minimums réels en baisse⁸ – voir le Graphique 4 pour les tendances constatées dans un groupe de pays de l'OCDE (les chiffres portant sur l'ensemble des pays de l'OCDE dotés d'un salaire minimum légal sont disponibles sur la page <https://www.oecd.org/employment/Recent-minimum-wage-revisions-and-real-minimum-wage-growth.xlsx>).

Graphique 4. Les salaires minimums réels accusent un repli en dépit des augmentations récentes

Base 100 en décembre 2020, janvier 2021-septembre 2022



Notes : Les salaires minimums réels sont déflatés par l'indice des prix à la consommation (ensemble des composantes, séries nationales). En Belgique et en France, les salaires minimums sont indexés sur différents indices des prix et, par conséquent, l'évolution des salaires minimums réels présentée dans ce graphique ne reflète pas exactement l'effet de l'indexation. Belgique : salaire minimum pour les salariés âgés de 18 ans et plus. Depuis avril 2022, le salaire minimum n'est plus assorti de critères d'âge ni d'ancienneté et a été ajusté en conséquence avec une hausse de 4.7 %. Grèce : salaire journalier minimum pour les travailleurs manuels. Espagne : le salaire minimum inclut les primes (13^e et 14^e mois). États-Unis : salaire minimum fédéral (voir note 1). Allemagne : le salaire minimum a été relevé de 15 % en valeur nominale en octobre 2022, à 12 euros.

Sources : Base de données de l'OCDE sur l'emploi, <https://www.oecd.org/fr/emploi/emp/basededonneesdelocdesurlemploi.htm>, et base de données de l'OCDE des indices des prix à la consommation (IPC).

Le calendrier, la fréquence et le montant des augmentations nominales varient selon les pays de l'OCDE, ce qui est en partie imputable aux différences entre les procédures de revalorisation. Dans certains pays, comme les États-Unis, le relèvement du salaire minimum fédéral s'effectue sur décision du Congrès, sans calendrier précis. Dans d'autres, les pouvoirs publics le fixent tous les ans conformément à un processus de consultation officiel (et, parfois, contraignant) des partenaires sociaux et/ou de commissions indépendantes (Allemagne, Espagne, France, Irlande et Royaume-Uni, par exemple). Dans d'autres pays encore, sa hausse résulte d'un processus de négociation entre les partenaires sociaux, avec ou sans la participation de l'État (en Belgique et au Mexique, par exemple). Enfin, en Australie, le salaire minimum est fixé par un organisme indépendant.

Dans la plupart des pays, l'évolution des prix est prise en compte lorsque les pouvoirs publics, les partenaires sociaux ou les commissions indépendantes décident de revaloriser le salaire minimum (OCDE, 2015^[8] ; Eurofound, 2022^[9]). Dans certains pays, comme la Belgique, la France, le Luxembourg ou la Pologne, le salaire minimum est officiellement et automatiquement indexé sur les prix (Tableau 1). La Belgique, la France et le Luxembourg le lient à l'évolution (passée) des prix (en Belgique et au Luxembourg, le mécanisme d'indexation est le même que pour l'ensemble des salaires tandis qu'en France, la formule prend aussi en compte l'augmentation des salaires réels) et il peut être relevé à plusieurs reprises en période de forte inflation. La Pologne le lie à l'évolution future des prix et corrige cette indexation a posteriori en cas d'écart entre les prévisions et le taux d'inflation constaté. Aux Pays-Bas, il existe également une forme d'indexation mais elle relie le salaire minimum non pas à l'évolution des prix mais à celle des salaires négociés.

Tableau 1. Indexation automatique du salaire minimum dans certains pays de l'OCDE, 2022

	<i>Mécanismes d'indexation englobant les prix</i>
Belgique	Tous les salaires sont indexés sur l'IPC antérieur hors alcool, tabac et produits pétroliers, mais avec combustible de chauffage, gaz et électricité (à chaque hausse de l'IPC d'au moins 2 % depuis la dernière revalorisation)
France	Seul le salaire minimum est indexé sur l'IPC antérieur pour le dernier quintile (à chaque hausse de l'IPC d'au moins 2 % depuis la dernière revalorisation) + la moitié de l'augmentation du salaire réel des travailleurs manuels (chaque année et uniquement si elle est positive)
Luxembourg	Tous les salaires sont indexés sur l'IPC antérieur (à chaque hausse de l'IPC d'au moins 2.5 % depuis le dernier semestre)
Pologne	Le salaire minimum est indexé sur l'inflation future + 2/3 de la croissance future du PIB si, au premier trimestre de l'année, le montant du salaire minimum est inférieur à la moitié du salaire moyen. Si les prévisions d'inflation diffèrent de l'indice des prix réels, une correction est effectuée l'année suivante.
	<i>Autres formes d'indexation</i>
Pays-Bas	Le salaire minimum est indexé sur l'évolution prévue des salaires au cours des six prochains mois en utilisant un panier de salaires convenus dans le cadre de négociations collectives.

Note : En Belgique, les augmentations de salaire sont plafonnées par une « norme salariale » (en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, le plafonnement tient compte de l'évolution pondérée des salaires).

Certains craignent que l'indexation automatique du salaire minimum sur les prix n'enclenche une spirale salaires-prix dans cette période de forte inflation et de grande incertitude. En effet, la revalorisation du salaire minimum ne concerne pas uniquement les bénéficiaires directs et peut se répercuter sur les

travailleurs qui perçoivent un salaire supérieur au salaire minimum, ce dernier étant utilisé, de manière officielle ou non, comme valeur de référence dans la négociation des salaires collectifs et individuels, ainsi que pour fixer certains minima sociaux (voir section suivante). Dans les pays où *tous* les salaires (ainsi que les prestations sociales et les retraites) sont indexés sur les prix, comme la Belgique et le Luxembourg, le risque d'une spirale salaires-prix peut donc être plus élevé qu'ailleurs. En outre, la plupart des études empiriques conviennent qu'une partie de la hausse du salaire minimum se répercute sur les consommateurs – voir par exemple Harasztosi et Lindner (2019^[10]).

Néanmoins, en moyenne, la contribution du salaire minimum à la croissance globale des salaires semble assez limitée (Banque centrale européenne (BCE), 2022^[11]) et, compte tenu de la proportion relativement faible de travailleurs qui le perçoivent, même son net relèvement n'aurait qu'une incidence limitée sur l'inflation. Ainsi, Lindner (2022^[12]) calcule qu'au Royaume-Uni, où environ 5 % des travailleurs sont rémunérés au salaire minimum, même sa revalorisation de 20 % n'entraînerait qu'une hausse des prix de 0.2 % (ce qui est très faible, comparé aux taux d'inflation actuels). Dans les pays où la part des travailleurs rémunérés au salaire minimum est plus importante et où la réglementation en vigueur est différente, l'impact pourrait être plus marqué. Par exemple, les données de la France (où 14 % environ des travailleurs ont bénéficié de la revalorisation du salaire minimum opérée en janvier 2022) montrent que son augmentation entraîne généralement une renégociation des conventions collectives et une accentuation de l'effet de l'inflation sur l'ensemble des salaires (Fougère, Gautier et Roux, 2018^[13]).

Outre le risque (probablement limité) d'une spirale salaires-prix déclenchée par un relèvement du salaire minimum, il convient de tenir compte d'autres éléments pour évaluer les avantages et les inconvénients de l'indexation automatique du salaire minimum. D'un côté, les mécanismes d'indexation automatique préservent le pouvoir d'achat des travailleurs rémunérés au salaire minimum ; ils peuvent contribuer à réduire les inégalités entre les travailleurs (ou du moins à freiner leur progression, si les travailleurs aux salaires élevés sont en mesure de négocier des augmentations de salaire qui suivent l'inflation et que les travailleurs faiblement rémunérés n'en ont pas les moyens) ; et ils peuvent offrir aux entreprises plus de visibilité et de transparence (elles sont ainsi mieux en mesure d'anticiper les futures hausses⁹ par comparaison aux augmentations discrétionnaires). De l'autre, ils peuvent réduire les marges de jugement des pouvoirs publics, des partenaires sociaux ou des commissions quant aux décisions de hausses futures (en période de stagflation, par exemple, les décideurs sont susceptibles de devoir mettre en balance le risque de baisse de pouvoir d'achat et de pertes d'emplois) ; ils peuvent en outre restreindre le rôle des partenaires sociaux dans la fixation des salaires, et pourraient entraîner une compression excessive de la distribution des salaires, faute d'une évolution du reste de la structure salariale, avec des répercussions sur les carrières individuelles, mais aussi sur la conception des politiques de redistribution.

Quoi qu'il en soit, dans le contexte actuel, il est important de veiller à ce que les salaires minimums légaux soient régulièrement ajustés afin qu'ils demeurent un levier d'action utile et continuent de protéger, au moins en partie, les travailleurs les plus vulnérables contre la hausse des prix.

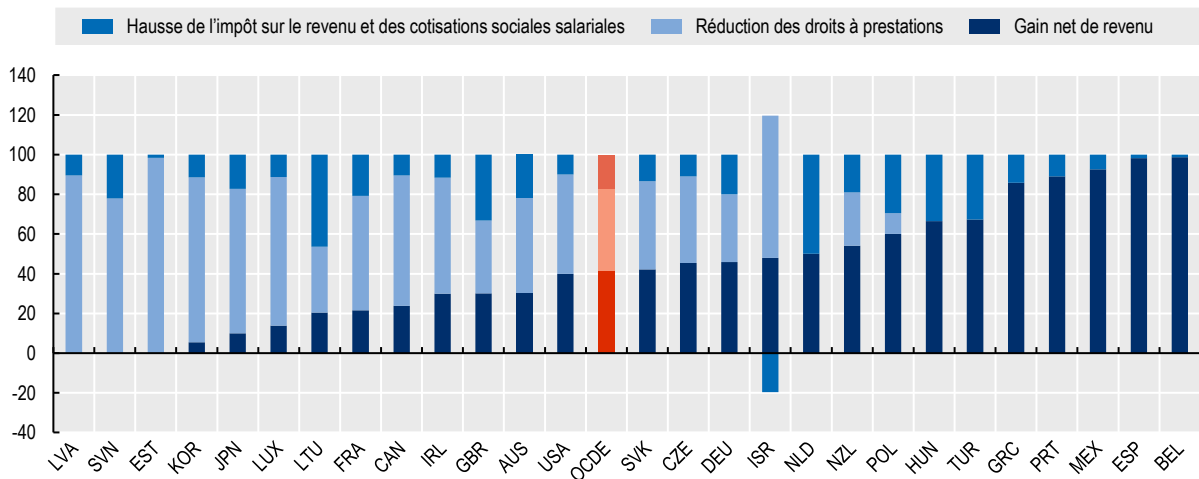
Le salaire minimum doit être étroitement coordonné avec le système de prélèvements et de prestations

Une coordination efficace entre les politiques relatives au salaire minimum et les systèmes d'impôts et de prestations est indispensable pour limiter les effets néfastes éventuels sur l'emploi, mais aussi pour s'assurer que les relèvements du salaire minimum se traduisent réellement par une augmentation du revenu net des bénéficiaires visés. Dans certains pays, sans mesures d'accompagnement comme le relèvement des prestations sous conditions de ressources en ligne avec le salaire minimum, seule une fraction infime de l'augmentation du salaire minimum serait empochée par les bénéficiaires sous l'effet de la hausse des impôts sur le revenu et des cotisations sociales, et de la baisse des prestations (Graphique 5). En Slovénie, par exemple, la suppression de l'aide sociale annule en quasi-totalité les gains

de revenus générés par le relèvement du salaire minimum. En France, la baisse des allocations de logement et des prestations liées à l'exercice d'un emploi, ainsi que la hausse des impôts sur le revenu et des cotisations sociales, absorbent 80 % environ de la hausse du salaire brut.

Graphique 5. Sans une coordination efficace entre les politiques relatives au salaire minimum et les systèmes d'impôts et de prestations, les gains nets de revenu au niveau du salaire minimum peuvent être limités

Gains nets de revenu au niveau du salaire minimum pour un couple avec deux enfants et un seul salaire (% de revenu supplémentaire net après prise en compte de la hausse des prélèvements ou de la baisse des prestations)



Note : Le graphique présente la part de la hausse de 5 % du salaire minimum qui s'ajoute au revenu net des ménages, après prise en compte de l'augmentation éventuelle des prélèvements et de la baisse des prestations. Les calculs se rapportent à un couple avec deux enfants de quatre et six ans et un seul salaire. On considère que le conjoint qui ne travaille pas ne peut prétendre aux allocations de chômage. Les autres prestations, comme l'aide sociale, l'allocation logement ou les prestations familiales, sont disponibles pour ceux qui remplissent les critères d'accès et de revenu requis (OCDE, 2015^[5]). Les allocations de logement sont calculées sur la base des loyers pratiqués sur le marché privé auxquels s'ajoutent les autres charges pertinentes, pour un montant correspondant à 20 % du salaire moyen national. Les résultats se rapportent aux règles de 2022 pour la plupart des pays (2021 pour les États-Unis, la Grèce, Israël, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne et le Portugal). Source : calculs de l'OCDE à partir du modèle impôts-prestations de l'OCDE, version 2.5.0. Les résultats pour le Mexique sont basés sur les modèles utilisés dans la publication de l'OCDE Les impôts sur les salaires.

Pour autant, il pourrait être nécessaire de procéder à des arbitrages afin d'assurer la coordination entre le salaire minimum et le système de prélèvements et de prestations. Les avantages fiscaux ou les prestations qui sont rigoureusement ciblés sur les travailleurs à bas salaires (et qui sont donc supprimés rapidement lorsque les salaires augmentent au-delà du minimum légal) dissuadent les travailleurs d'évoluer vers des emplois mieux rémunérés. Ils incitent en outre à sous-déclarer les salaires. À l'inverse, les prestations peu ciblées, auxquelles peuvent prétendre un plus large éventail de salaires, ou les prestations liées à l'exercice d'un emploi qui complètent les revenus d'activité en compensant la perte d'autres formes d'aide au revenu, évitent ces incitations négatives. Néanmoins, étant donné qu'elles sont accessibles à un grand nombre de travailleurs, elles peuvent être plus coûteuses pour les pouvoirs publics – et ces coûts peuvent augmenter encore lorsque le salaire minimum est revalorisé. Les difficultés liées au ciblage des mesures sont les plus prononcées lorsque des pans importants de la main-d'œuvre se situent dans la fourchette de salaires visée ou à proximité.

Dans certains pays, le salaire minimum légal sert de valeur de référence pour d'autres outils de l'action publique, comme les minima sociaux, les tranches de l'impôt sur le revenu et les seuils de revenu ouvrant droit aux prestations, d'où des implications qui ne concernent pas uniquement les travailleurs rémunérés au salaire minimum. Par exemple, en Türkiye, les montants minimum et maximum des allocations de

chômage, ainsi que les planchers des cotisations sociales salariales et patronales correspondent à une fraction du salaire minimum légal. De même, en France, les prestations liées à l'exercice d'un emploi et les seuils de revenu sont ajustés en fonction du niveau du salaire minimum. En République tchèque, le salaire minimum définit le montant maximal des allègements fiscaux dont bénéficient les familles qui ont recours à des services formels de garde d'enfants, tandis qu'en Australie, le salaire minimum sert de valeur de référence pour l'allocation de congé parental. Lorsque le salaire minimum influe, directement ou indirectement, sur d'autres paramètres de l'action publique, il est particulièrement important de prendre en considération les conséquences des ajustements sur l'ensemble de la population. Par ailleurs, faute de coordination efficace, des ajustements fréquents du salaire minimum peuvent modifier les modalités d'interaction pratiques entre les différents échelons de l'action publique. Dans le contexte actuel, il convient d'y réfléchir attentivement, dans la mesure où la hausse des prix a agi sur plusieurs paramètres de l'action publique en même temps et incité les pays à mettre en œuvre rapidement des mesures exceptionnelles d'aide au revenu afin d'atténuer les retombées de la crise.

Conclusions

Les salaires minimums peuvent avoir un effet important sur le bas de l'échelle de distribution et contribuer à préserver le pouvoir d'achat des travailleurs faiblement rémunérés. En période de forte inflation surtout, les salaires minimums doivent être révisés régulièrement pour veiller à ce qu'ils conservent leur utilité en tant qu'instruments de politique publique, comme indiqué dans l'édition 2022 des Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

Dans un contexte marqué par une forte incertitude et un ralentissement de la croissance économique, la prudence pourrait être de mise concernant le relèvement du salaire minimum, mais plusieurs pays de l'OCDE ont la possibilité d'ajuster, tout au moins en partie, le niveau actuel du salaire minimum légal de manière à protéger les travailleurs les plus exposés à la hausse des prix, d'autant plus au vu du pouvoir de monopsonie considérable observé sur les marchés des emplois faiblement rémunérés dans la plupart des pays de l'OCDE. Il est toutefois essentiel d'examiner avec soin les effets à la fois économiques et sociaux des ajustements des salaires minimums et de consulter les partenaires sociaux et les autres parties prenantes concernées dans la mesure où les arbitrages pourraient être amplifiés par l'incertitude, les tensions sur les marchés du travail et l'inflation. Dans ces conditions, il faut promouvoir des ajustements du salaire minimum qui soient à la fois transparents et prévisibles pour les entreprises comme pour les travailleurs.

Les salaires minimums légaux ne fixent que le minimum salarial. Au-delà de ce plancher, les négociations collectives peuvent jouer un rôle essentiel pour assurer un partage équitable du coût de l'inflation pour une grande partie des travailleurs, en particulier ceux situés dans les parties basse et intermédiaire de la distribution des salaires. Par ailleurs, les conventions collectives (y compris les conventions tripartites à l'échelon national à l'instar de celle qui a été signée récemment au Portugal) peuvent aider les entreprises et les travailleurs à trouver des solutions ponctuelles adaptées afin d'éviter une spirale salaires-prix, par exemple en limitant les hausses de salaire (définitives) en contrepartie de sommes forfaitaires et/ou d'avantages non salariaux.

Les salaires minimums, qu'ils soient statutaires ou négociés, doivent néanmoins être considérés comme faisant partie d'une panoplie plus vaste d'outils à la disposition des pouvoirs publics. Pour qu'elles soient plus efficaces, il est capital que les politiques relatives au salaire minimum soient coordonnées avec les politiques liées aux prélèvements et aux prestations, de sorte à s'assurer que la hausse de la valeur statutaire du salaire minimum se traduise par une rémunération nette plus élevée tout en limitant la hausse des coûts de main-d'œuvre pour les employeurs. C'est d'autant plus important à l'heure actuelle où les États ont mis en place un large éventail de subventions et de transferts.

Enfin, les salaires minimums légaux ne concernent que les salariés. L'émergence de nouvelles formes de travail, parfois mal rémunérées, contraint les responsables de l'action publique à réfléchir aux moyens d'étendre les dispositifs de protection contre les bas salaires aux travailleurs qui travaillent officiellement pour leur propre compte mais qui sont victimes d'un rapport de force déséquilibré.

Références

- Azmat, G. (2019), « Incidence, salience, and spillovers: The direct and indirect effects of tax credits on wages », *Quantitative Economics*, vol. 10/1, pp. 239-273, <https://doi.org/10.3982/qe319>. [17]
- Banque centrale européenne (BCE) (2022), « Le salaire minimum et son rôle dans la croissance des salaires en zone euro », dans *Bulletin économique de la BCE*. [11]
- Benmarker, H., L. Calmfors et A. Seim (2014), « Earned income tax credits, unemployment benefits and wages: empirical evidence from Sweden », *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 3/1, <https://doi.org/10.1186/s40173-014-0026-1>. [16]
- Brewer, M. et H. Hoynes (2019), « In-Work Credits in the UK and the US », *Fiscal Studies*, vol. 40/4, pp. 519-560, <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12207>. [15]
- Brummund, P. et M. Strain (2018), « Does Employment Respond Differently to Minimum Wage Increases in the Presence of Inflation Indexing? », *Journal of Human Resources*, vol. 55/3, pp. 999-1024, <https://doi.org/10.3368/jhr.55.2.1216.8404r2>. [14]
- Clemens, J. et M. Strain (2022), « Understanding « Wage Theft »: Evasion and Avoidance Responses to Minimum Wage Increases », *Labour Economics*, p. 102285, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2022.102285>. [6]
- Dube, A. (2019), *Impacts of minimum wages: review of the international evidence*, Trésor britannique, Londres. [3]
- Eurofound (2022), *Minimum wages in 2022: Annual review*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg. [9]
- Fougère, D., E. Gautier et S. Roux (2018), « Wage floor rigidity in industry-level agreements: Evidence from France », *Labour Economics*, vol. 55, pp. 72-97, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.09.001>. [13]
- Garnero, A. et C. Lucifora (2022), « Turning a 'Blind Eye'? Compliance with Minimum Wage Standards and Employment », *Economica*, vol. 89/356, pp. 884-907, <https://doi.org/10.1111/ecca.12421>. [7]
- Harasztosi, P. et A. Lindner (2019), « Who Pays for the Minimum Wage? », *American Economic Review*, vol. 109/8, pp. 2693-2727, <https://doi.org/10.1257/aer.20171445>. [10]
- Lindner, A. (2022), *It's time to increase the National Living Wage to help with the cost of living*, UCL Policy Lab. [12]
- OCDE (2022), « How inflation challenges pensions », *Coping with the cost of living crisis*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/pensions/How-inflation-challenges-pensions.pdf>. [2]

- OCDE (2022), « Income support for working-age individuals and their families », *Coping with the cost of living crisis*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/social/Income-support-for-working-age-individuals-and-their-families.pdf>. [1]
- OCDE (2022), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022 : Reconstruire des marchés du travail plus inclusifs*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f4bcd6ab-fr>. [4]
- OCDE (2015), « Minimum Wages After the Crisis: Making Them Pay », OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf>. [5]
- OCDE (2015), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-fr. [8]

Notes

¹ Principalement aux États-Unis où le salaire minimum fédéral n'a pas été relevé depuis 2009. Néanmoins, en réponse notamment à l'érosion du salaire minimum fédéral, des hausses ont été opérées au niveau des États, des comtés ou des villes (via une indexation automatique – dans 15 États – ou des interventions discrétionnaires).

² En Irlande, le salaire minimum a été abaissé à 7.65 EUR en février 2011, mais cette mesure a été annulée en juillet 2011 lorsqu'il a été rétabli à son niveau de 8.65 EUR.

³ Le salaire minimum des salariés de plus de 25 ans a été abaissé de 22 % entre juillet 2011 et mars 2012, et celui des salariés de moins de 25 ans a été réduit de 32 %.

⁴ Cependant, dans certains pays, le « coin fiscal » total peut s'élever à 45 % ou plus (République tchèque, Allemagne, Pologne, Estonie, République slovaque, Lettonie et Hongrie). Dans ce cas, la politique fiscale peut exercer une influence aussi déterminante sur le salaire net et les coûts de main-d'œuvre que le niveau global du salaire minimum.

⁵ Le revenu minimum et les allocations de logement composent une grande partie du revenu net des ménages avec enfants à salaire unique en Slovaquie, en Lituanie et au Luxembourg.

⁶ D'une manière plus générale, le salaire minimum et les prestations liées à l'exercice d'un emploi sont complémentaires. Par exemple, en imposant un salaire plancher, les minima légaux limitent le risque que les employeurs baissent les salaires pour essayer d'empocher une partie des prestations liées à l'exercice d'un emploi et des crédits d'impôt, d'où un impact plus limité sur la rémunération nette des travailleurs (Azmat, 2019^[17] ; Benmarker, Calmfors et Seim, 2014^[16]). Toutefois, il y a peu de données concrètes et pas de véritable consensus sur les effets d'équilibre général que peuvent avoir sur les salaires les prestations liées à l'exercice d'un emploi et les crédits d'impôt remboursables (Brewer et Hoynes, 2019^[15]).

⁷ Pour plusieurs pays de l'UE, la dernière année disponible est 2018 ; de ce fait, les données disponibles ne sont pas le reflet fidèle de la couverture compte tenu des hausses notables du salaire minimum opérées après 2018 en Espagne, en Estonie, en Hongrie, en Lettonie, en Pologne, en République slovaque et en République tchèque.

⁸ Dans plusieurs pays, la contraction des salaires minimums réels est plus marquée que celle présentée dans le Graphique 4 car les catégories de populations aux revenus modestes (c'est-à-dire celles où se

situent le plus souvent les travailleurs rémunérés au salaire minimum) subissent un taux d'inflation plus élevé que celui mesuré par l'indice des prix à la consommation utilisé pour déflater le salaire minimum nominal dans le Graphique 4.

⁹ Clemens et Strain (2022^[6]) constatent une plus grande conformité dans les États des États-Unis où le salaire minimum est indexé. Cependant, Brummund et Strain (2018^[14]) semblent indiquer que les entreprises pourraient avoir besoin de temps pour s'adapter à l'indexation automatique lorsqu'elle est mise en place. Dans leur analyse des effets de l'introduction de l'indexation automatique sur l'emploi dans certains États américains (Alaska, Arizona ou Colorado par exemple), ils constatent que, au cours des quatre premières années, les effets négatifs sur l'emploi sont généralement plus importants que dans les États qui n'ont pas adopté l'indexation, les écarts s'estompant ensuite. Il est toutefois important de noter que l'étude de Brummund et Strain est l'une de celles qui observent des effets négatifs plus marqués aux États-Unis, alors que la majorité des analyses ont un point de vue plus positif - voir le graphique 4.B dans Dube (2019^[3]).

Contacts

Sandrine CAZES (✉ sandrine.cazes@oecd.org)

Andrea GARNERO (✉ andrea.garnero@oecd.org)

Daniele PACIFICO (✉ daniele.pacifico@oecd.org)

La présente synthèse ne reflète pas nécessairement les positions officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont utilisés sont ceux des auteurs.

Ce document ainsi que les cartes qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

L'utilisation de ce document, sous forme numérique ou imprimée, est régie par les conditions générales d'utilisation consultables à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation/>.