

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Le point sur les faits nouveaux
concernant le salaire minimum****Introduction**

1. La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (la Déclaration sur la justice sociale) engage les Etats Membres et l'Organisation à prendre et renforcer des mesures assurant «la possibilité pour tous d'une participation équitable aux fruits du progrès en matière de salaires et de gains, de durée du travail et autres conditions de travail, et un salaire minimum vital pour tous ceux qui ont un emploi et ont besoin d'une telle protection». Elle demande également à l'Organisation d'aider les Etats Membres dans leurs démarches et à renforcer leur capacité institutionnelle. Ces initiatives passent par la fourniture et un partage plus systématiques des connaissances sur les tendances et les bonnes pratiques, sur la base de données empiriques, ainsi que par le renforcement graduel de la coopération technique du BIT dans ce domaine.
2. Le présent document fait partie des initiatives tendant à donner effet aux dispositions de la Déclaration sur la justice sociale, notamment par le partage des connaissances sur les tendances empiriques liées aux salaires minima dans un grand nombre de pays. Il complète le document soumis à la commission en novembre 2004¹. Les informations fournies ont pour source une base de données nouvellement complétée comportant des données relatives à plus de 100 pays. Cette base de données comprend des statistiques sur le niveau des salaires minima, en valeur absolue et en valeur relative, à la fois par rapport au PIB par tête d'habitant et aux salaires moyens chaque fois que cela est possible. Elle contient également des informations sur les aspects institutionnels des systèmes de détermination des salaires minima, y compris le type et le niveau de participation des partenaires sociaux. Ont également été utilisées des études de cas à l'échelon national menées récemment à la fois dans les pays en développement et les pays développés, et en particulier une étude d'ensemble des systèmes de détermination des salaires minima dans les pays de l'Union européenne.
3. La première section du présent document examine les tendances mondiales des niveaux des salaires minima durant la période 2001-2007 et certains faits nouveaux récemment survenus durant la présente crise économique. La deuxième section examine l'impact de la

¹ Document GB.291/ESP/5(& Corr.).

participation des partenaires sociaux sur les répercussions des salaires minima. Le document conclut en rappelant l'importance du dialogue social pour parvenir à une détermination des salaires minima bien fondée, notamment en période de baisse de l'activité économique.

I. Les salaires minima: tendances mondiales durant la période 2001-2007

4. L'OIT a défini le salaire minimal comme représentant «le niveau de rémunération au-dessous duquel on ne saurait descendre (...) qui, dans chaque pays, a force de loi et qui est applicable sous peine de sanctions pénales ou d'autres sanctions appropriées. Les salaires minimums fixés par les conventions collectives rendues obligatoires par l'autorité publique entrent dans une telle définition².» Cette définition assez large fait aujourd'hui que les salaires minima sont pratiquement devenus un instrument de politique universelle partout dans le monde sauf au Moyen-Orient. Les mécanismes de détermination des salaires minima offrent une grande diversité du fait qu'ils sont étroitement liés au niveau de développement de la négociation collective et au rôle des pouvoirs publics dans les politiques salariales. Les méthodes de détermination des salaires minima vont des décisions gouvernementales légales à la négociation par des accords bilatéraux ou tripartites. De même, le nombre de taux de salaires minima dans un même pays peut varier, allant d'un simple taux légal national au Brésil et en Espagne à plus de 1 200 taux de salaires minima pour divers métiers recensés à la fois par les gouvernements fédéral et étatiques en Inde.
5. Durant la période 2001-2007, on a clairement constaté un recours plus marqué aux politiques de salaires minima, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Plus de 70 pour cent des pays inclus dans l'échantillon ont augmenté leurs niveaux de salaires minima. En moyenne, ces derniers ont crû de 5,7 pour cent par an en valeur réelle (inflation prise en compte). Dans le pays (médian) moyen, le salaire minimum mensuel exprimé en parité de pouvoir d'achat (PPP)³ est passé de 178 dollars à 235 dollars. Cette situation contraste avec celles des périodes antérieures, durant lesquelles la valeur réelle des salaires minima avait tendance à croître beaucoup plus lentement, voire à diminuer. La figure 1 permet de voir des tendances positives dans le pouvoir d'achat des personnes touchant le salaire minimum dans toutes les régions du monde. Autre fait témoignant de la nouvelle importance accordée aux salaires minima – la récente augmentation du nombre des Etats Membres ayant ratifié la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970⁴. Aujourd'hui, 119 Etats Membres au total ont ratifié soit la convention n° 131, soit la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, qui l'a précédée.

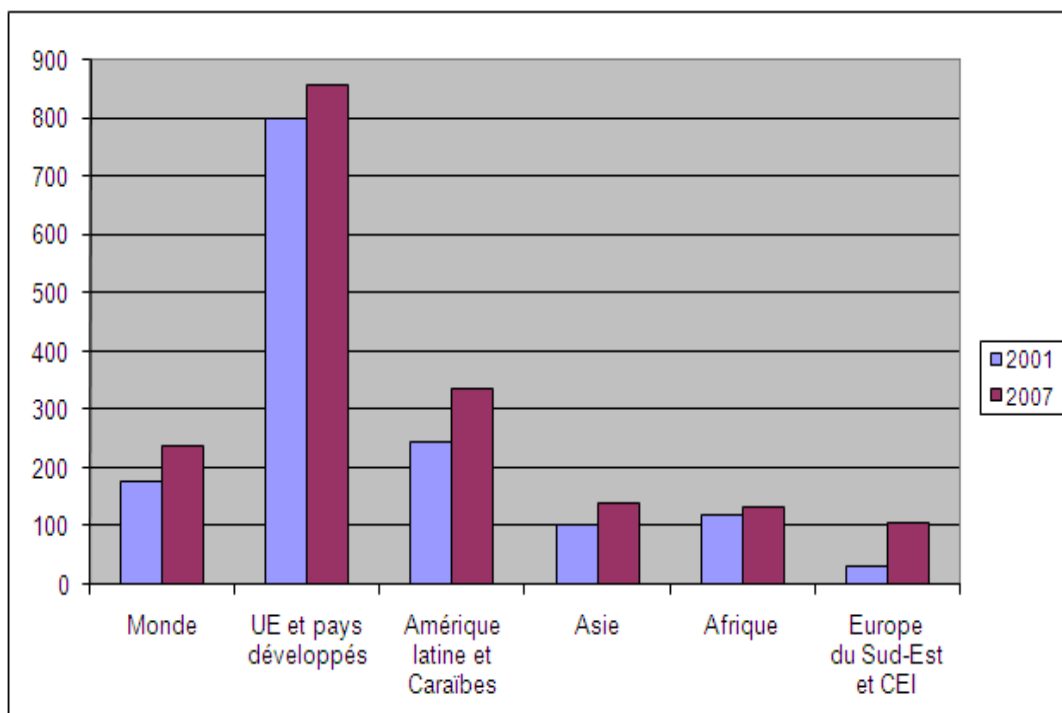
² BIT: *Salaires minima: Méthodes de fixation, application et contrôle*, rapport III (partie 4B – étude d'ensemble), Conférence internationale du Travail, 79^e session, Genève, 1992.

³ Le taux de parité du pouvoir d'achat est le nombre d'unités d'une devise locale nécessaires pour parvenir à un pouvoir d'achat équivalant à 1 dollar E.-U. aux Etats-Unis.

⁴ Parmi les ratifications récentes, on peut citer les suivantes: Albanie (2004), Antigua-et-Barbuda (2002), Arménie (2005), République centrafricaine (2006), République de Corée (2001), Kirghizistan (2007), République de Moldova (2000), Monténégro (2006), Serbie (2000) et Ukraine (2006).

6. Cette importance à nouveau accordée aux salaires minima est en lien avec divers faits nouveaux intervenus sur les plans économique et social⁵. Premièrement, la croissance économique relativement élevée de la dernière décennie s'est accompagnée, dans de nombreux pays, d'un accroissement du nombre de travailleurs vulnérables, en particulier les travailleurs à temps partiel, temporaires ou occasionnels, ainsi que d'un plus grand nombre d'emplois faiblement rémunérés. Les salaires minima ont été vus comme un outil utile pour faire face aux bas salaires et à la pauvreté. Deuxièmement, le creusement des inégalités salariales dans de nombreux pays, et plus particulièrement la détérioration des salaires au bas de l'échelle, a conduit les décideurs à penser que les salaires minima avaient le potentiel de limiter les inégalités de revenus. Ainsi, à la suite de l'élargissement de l'Union européenne, certains «vieux» pays de l'Union ont connu un afflux significatif de travailleurs migrants, souvent engagés à des salaires et à des conditions de travail inférieurs. La situation a conduit à un débat sur la nécessité de renforcer les mécanismes nationaux de détermination des salaires minima pour éviter un dumping social. Ce débat s'est accompagné de discussions sur l'utilité de mettre en place une politique de détermination des salaires minima à l'échelon de l'UE⁶. Troisièmement, les préoccupations liées au risque de voir une accélération de l'inflation (du moins jusqu'à la mi-2008) et une érosion du pouvoir d'achat des salaires, en particulier celui des personnes les moins rémunérées, ont également joué un rôle. On a estimé que des ajustements ponctuels des salaires minima par rapport à l'augmentation des prix à la consommation aideraient ces travailleurs à maintenir leur niveau de vie.

Figure 1. Salaires minima dans le pays médian, par région, PPP en dollars E.-U. (2001 et 2007)



⁵ BIT: *Global Wage Report 2008/09*; ouvrage publié sous la direction de D. Vaughan-Whitehead: *The minimum wage revisited in the enlarged EU*, rapport préparé pour la Conférence sur le salaire minimum revisité dans l'Europe élargie: problématiques et défis, Bruxelles, 30-31 oct. 2008, pp. 3-16.

⁶ *Op. cit.*, ouvrage publié sous la direction de Vaughan-Whitehead; T. Schulten: «Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe» dans *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 4 (2008), pp. 421-439.

7. En valeur absolue, cependant, les niveaux des salaires minima demeurent plutôt faibles (figure 2). Dans 50 pour cent des pays, le salaire minimum est fixé à moins de 250 dollars PPP par mois, et 80 pour cent des travailleurs perçoivent un salaire minimum inférieur à 500 dollars PPP par mois. Au sommet de l'échelle, dans environ 10 pour cent des pays, le niveau des salaires minima mensuels dépasse 1 000 dollars PPP par mois.
8. Ces différences montrent dans une large mesure les différentes situations transnationales dans le niveau de développement économique. Un autre indicateur utile est le niveau des salaires minima dans chaque pays par rapport à son propre niveau de développement économique tel que mesuré par son PIB par tête d'habitant⁷. A l'échelle mondiale, dans le pays médian mondial, le salaire minimum est fixé à environ 48 pour cent du PIB par tête d'habitant. En moyenne, dans les pays en développement, les salaires minima sont fixés à des niveaux relatifs plus élevés que dans les pays de l'Union européenne et dans les pays développés. Font exception les pays de l'Europe du Sud-Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI), où les salaires minima restent très faibles, même comparés à leur propre PIB par tête d'habitant.
9. Le niveau des salaires minima varie non seulement dans les régions, mais également dans les pays. La figure 3 montre les salaires minima par rapport au PIB par tête d'habitant, mais également par rapport aux salaires moyens, dans un certain nombre de pays de l'Union européenne et de pays développés. Nous voyons que, dans une majorité de pays, les salaires minima sont fixés à un niveau situé entre 30 et 60 pour cent du PIB par tête d'habitant. On constate une dispersion beaucoup plus grande dans les pays en développement et en transition, avec parfois des valeurs particulièrement extrêmes. En examinant la figure 4, on peut calculer que 40 pour cent des pays en développement et en transition ont des salaires minima qui soit dépassent 100 pour cent, soit demeurent inférieurs à 30 pour cent du PIB par tête d'habitant. Pour ce qui est des niveaux de salaires minima par rapport aux salaires moyens, le rapport intitulé *Global Wage Report 2008/09* montre que, dans les pays examinés, on constate fréquemment une valeur autour de 0,4.

⁷ En comparant le salaire minimum et les salaires moyens, on dispose d'une meilleure indication de sa place dans la répartition des revenus, mais il y a un certain nombre de problèmes liés à cet indicateur, en particulier l'absence ou la mauvaise qualité des données sur les salaires moyens. L'avantage de comparer les salaires minima par rapport au PIB par tête d'habitant, c'est la possibilité de disposer de la dernière donnée pour pratiquement tous les pays. Pour une étude sur les avantages et les inconvénients des différents moyens d'établir le niveau du salaire minimal, voir: C. Saget, «Fixation du salaire minimum dans les pays en développement: carences et remèdes» dans *Revue internationale du Travail*, vol. 147, n° 1 (2008).

Figure 2. Niveau des salaires minima en 2007 (PPP en dollars E.-U.)

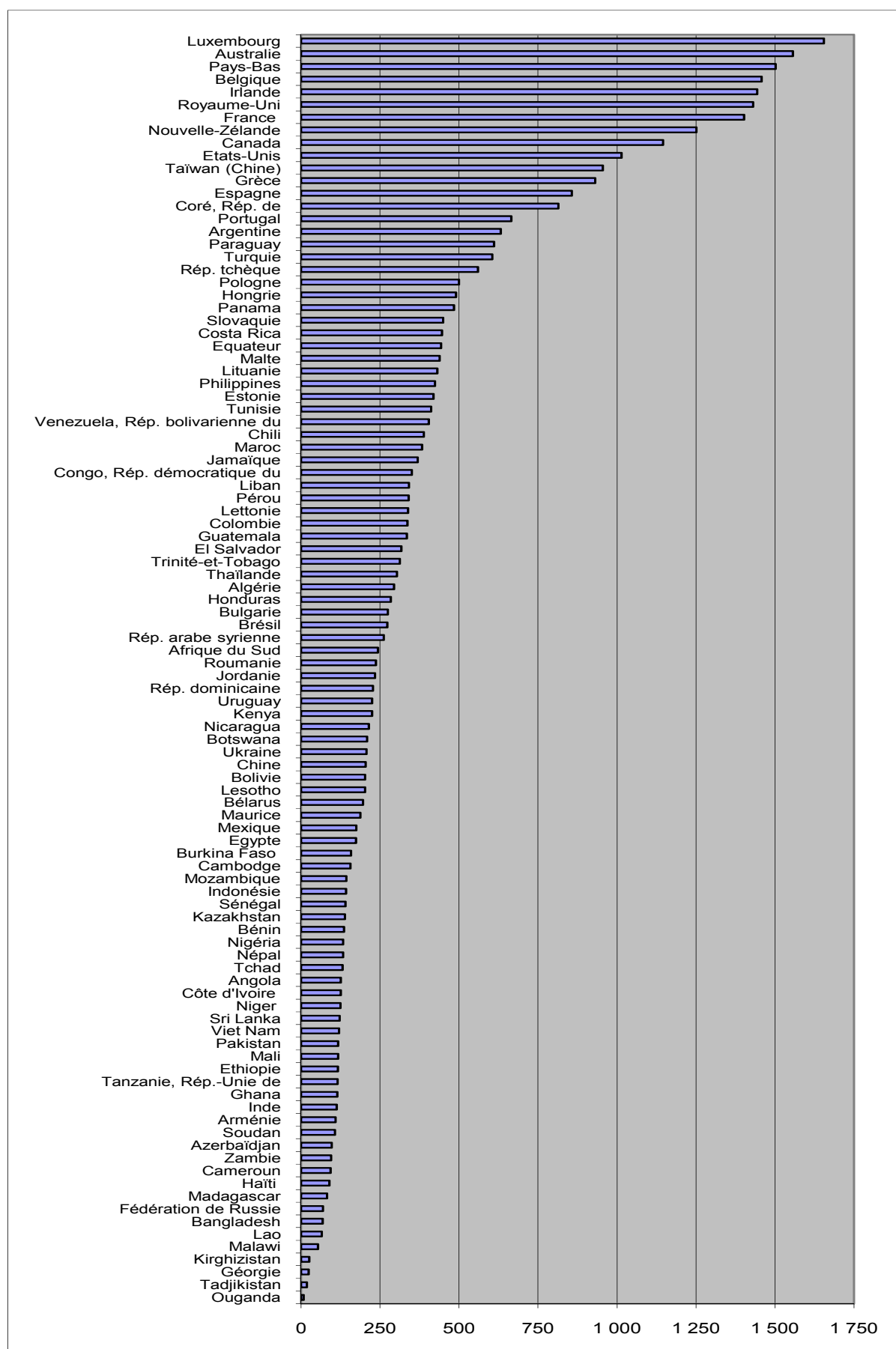
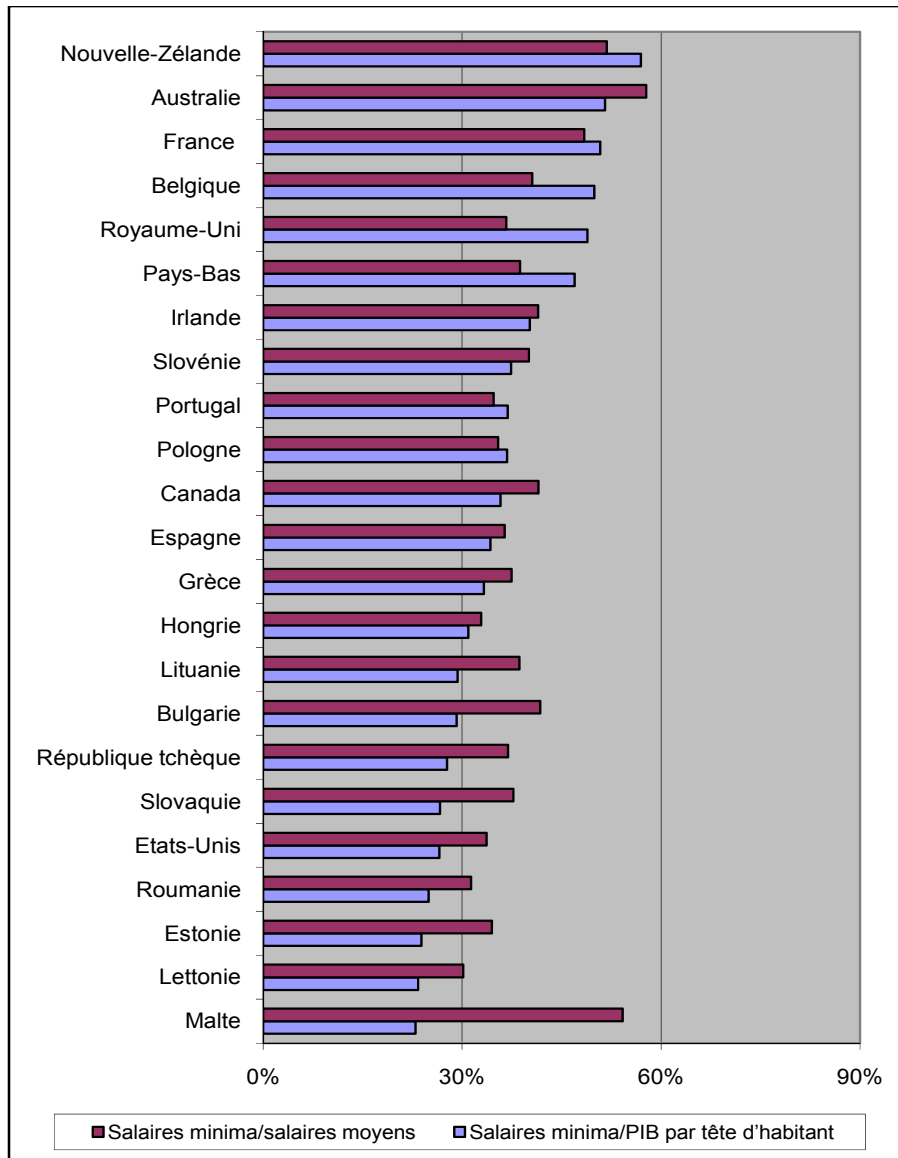
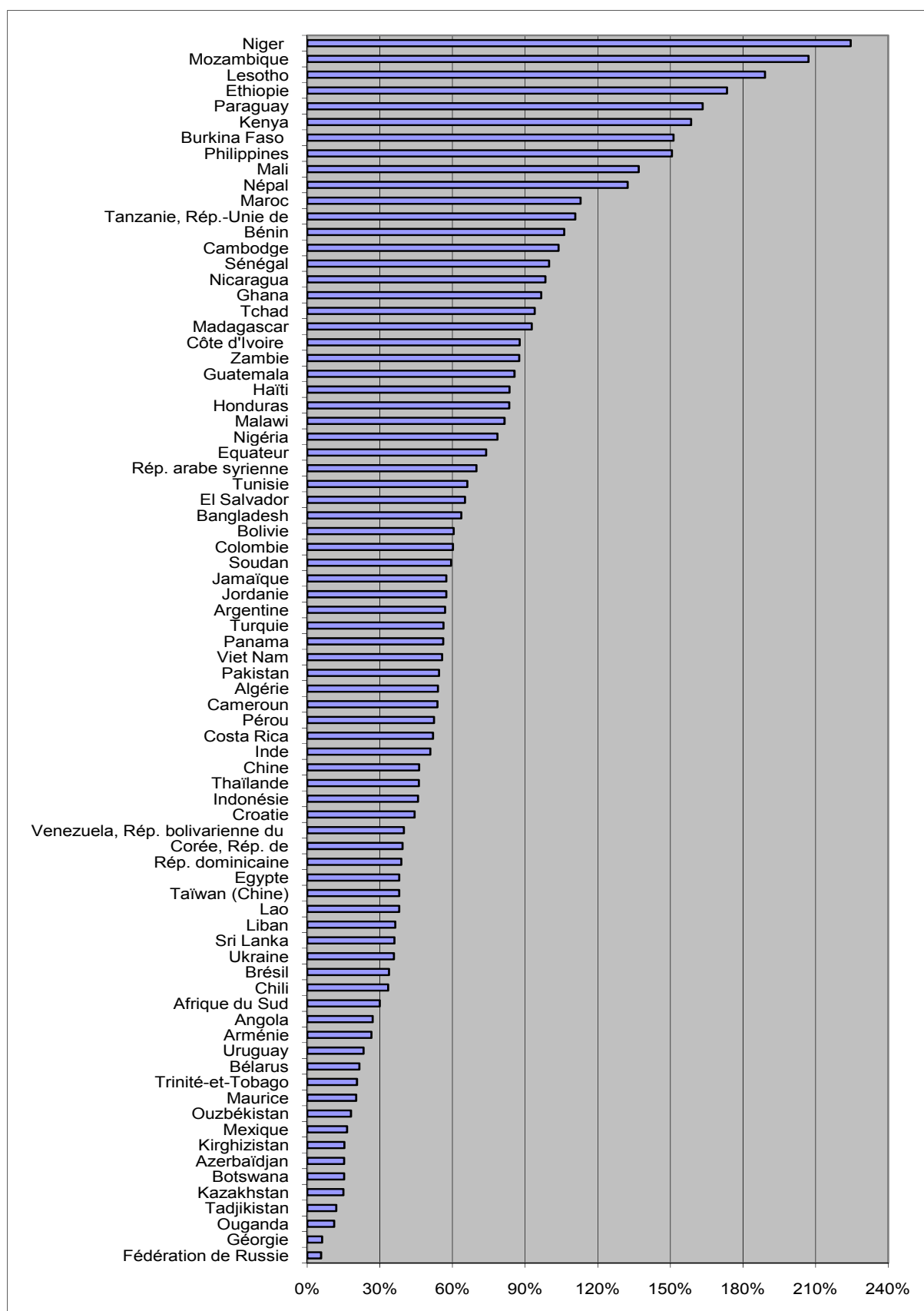


Figure 3. Niveau des salaires minima: Union européenne et pays développés



10. La récente crise économique mondiale a commencé à influencer sur les politiques de salaires minima de nombreux pays et continuera à le faire dans les mois à venir. Si les périodes de ralentissement économique ont tendance à mettre en relief les aspects liés aux coûts de main-d'œuvre des salaires minima et à susciter des préoccupations concernant leur impact sur l'emploi, elles soulignent aussi le rôle important des salaires minima dans la protection du pouvoir d'achat travailleurs les plus vulnérables et dans le maintien du niveau général de la consommation, autant d'éléments vitaux pour la reprise économique. Au vu de ces considérations, l'Espagne et le Brésil, par exemple, ont décidé de poursuivre les ajustements des salaires minima en valeur réelle pour atteindre des objectifs à plus long terme, et ce malgré la crise. En réaction à la crise financière, le gouvernement allemand a également décidé d'étendre la négociation collective sur les salaires minima à d'autres industries, portant le nombre total de travailleurs concernés à 1,7 million.

Figure 4. Niveaux des salaires minima par rapport au PIB par tête d'habitant: pays en développement et pays en transition



11. En même temps, plusieurs pays ont décidé de geler les salaires minima ou d'étudier une modification de leur système de détermination des salaires minima. La République de Corée examine notamment la possibilité d'adopter des taux inférieurs pour les travailleurs âgés ainsi que des taux régionaux différenciés. D'autres pays émergents à économie de marché ont modifié leurs pratiques en matière de salaires minima suite aux recommandations du Fonds monétaire international (FMI). Les pays qui ont demandé l'aide financière du FMI ces derniers mois ont été priés de réformer leurs politiques sociales et budgétaires. Ceci veut dire notamment un gel des salaires minima, des restrictions budgétaires par des coupures dans les investissements publics, des coupures dans les salaires de la fonction publique, et des restrictions salariales strictes dans le secteur public. De tels trains de mesures peuvent rétablir la confiance sur les marchés financiers nationaux, mais ils favorisent les cycles, et ont tendance à amplifier l'impact négatif de la récession sur l'emploi et les salaires. Les pays concernés risquent réellement d'accroître les inégalités de revenus, et les crises antérieures montrent que le retour aux niveaux des salaires d'avant la crise peut prendre beaucoup plus longtemps que la reprise économique. C'est ainsi que les inégalités de salaires dans certains pays d'Asie et de la CEI se sont considérablement aggravées à la suite de la crise financière de 1998 et de la période d'hyperinflation des années quatre-vingt-dix dans les pays de la CEI.

II. L'impact de la participation des partenaires sociaux sur les effets des salaires minima

12. Les coûts et les avantages des salaires minima dépendent avant tout du niveau auquel ils sont déterminés et s'ils sont versés ou non. Le degré et le type de participation des partenaires sociaux à la détermination des salaires minima jouent un rôle important à cet égard.
13. La convention n° 131 laisse la détermination du niveau des salaires minima nécessaires pour assurer une protection «des salariés contre des salaires excessivement bas» aux Etats Membres eux-mêmes. Elle souligne toutefois les interactions possibles en insistant sur le fait que les deux éléments clés à prendre en considération sont «les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux»; et «les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi».
14. Le poids de ces éléments dans la détermination définitive du niveau des salaires minima varie largement d'un pays à l'autre en fonction des situations et des perceptions nationales. Les analyses statistiques montrent toutefois que, d'une manière générale, les pays qui ont les salaires minima les plus élevés sont aussi les pays qui ont des inégalités de salaires moins marquées dans la moitié inférieure du marché du travail⁸. Cette conclusion d'une analyse transnationale est en cohérence avec les monographies relativement nombreuses à montrer que les salaires minima peuvent accroître le nombre de travailleurs ayant accès à des salaires décents et réduire l'écart de rémunération entre hommes et femmes (car la majorité des personnes qui perçoivent un faible salaire sont le plus souvent les femmes). Ces conclusions sont bien étayées dans les pays développés, mais elles se vérifient aussi dans les pays en développement. Au Brésil par exemple, on estime qu'une augmentation de 10 pour cent des salaires minima réels aboutit à réduire l'inégalité entre le travailleur

⁸ BIT: *Global Wage Report 2008/09*, Genève, 2008.

percevant un salaire médian et les 25 pour cent des travailleurs les moins bien rémunérés de 1,3 pour cent⁹.

15. Si l'on a souvent tendance à croire que les salaires minima sont de nature à faire reculer l'emploi, les données empiriques livrent des conclusions contrastées. De fait, les études récemment menées montrent que les effets des salaires minima sur l'emploi sont plutôt limités, voire non négatifs¹⁰. Ceci peut être dû à l'effet relativement limité des accroissements du salaire minimum sur les coûts totaux de production dans la plupart des entreprises. Une étude récemment menée dans la région de San Francisco (Etats-Unis) a établi que les coûts de main-d'œuvre dans les établissements de restauration rapide représentent en moyenne 35 pour cent des charges d'exploitation, et que moins de 50 pour cent des travailleurs perçoivent le salaire minimum. En pareille situation, un accroissement de 25 pour cent du salaire minimum (de 6,75 dollars à 8,50 dollars) augmente les charges d'exploitation totales d'environ 4,5 pour cent¹¹. Bien que cette augmentation puisse aboutir à une baisse des bénéfices ou à une augmentation des prix ou aux deux à la fois, l'impact global restera probablement limité. Cette conclusion est également confirmée par une enquête sur les travaux en la matière qui montre que, malgré le recours à différentes méthodologies, la plupart des études constatent qu'une augmentation de 10 pour cent du salaire minimum aux Etats-Unis n'a abouti qu'à une augmentation générale des prix de 0,4 pour cent au maximum¹², un résultat peu susceptible de déclencher une inflation ou un chômage massifs. Il serait utile d'évaluer l'impact des salaires minima sur les coûts totaux de production des entreprises, et en particulier des petites et moyennes entreprises (PME), dans les pays en développement et en transition.
16. Il ne fait pas de doute qu'une hausse soudaine ou brutale des salaires minima peut avoir des répercussions négatives sur l'emploi. En Hongrie par exemple, où le gouvernement a unilatéralement décidé de doubler le salaire minimum en 2000-01 (aboutissant à un bond du salaire minimum réel de 64 pour cent), de nombreux licenciements et faillites ont été enregistrés, surtout dans les PME. C'est ce qui arrive lorsque les gouvernements décident de réviser les salaires minima d'une manière unilatérale ou qu'ils consultent insuffisamment les partenaires sociaux. En pareil cas, les effets des salaires minima ont tendance à être imprévisibles et extrêmes, avec d'importants ajustements, parfois brutaux, à la baisse ou à la hausse, selon les objectifs politiques poursuivis.
17. A l'inverse, les données montrent que, lorsque les partenaires sociaux sont consultés, les ajustements des salaires minima ont tendance à être plus équilibrés et prévisibles. Au Royaume-Uni par exemple, les salaires minima ont augmenté de 25 pour cent en valeur réelle entre 2000 et 2007, sans effets pervers perceptibles sur l'emploi¹³. La Commission des faibles salaires du Royaume-Uni (UK Low Pay Commission), qui fournit des recommandations au gouvernement sur les ajustements des salaires minima, constitue un

⁹ S. Lemos: «Minimum wage effects across the private and public sectors in Brazil», *Journal of Development Studies*, vol. 43, n° 4, mai 2007.

¹⁰ Voir par exemple F. Eyraud et C. Saget: «The revival of minimum wages» dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Berg et de D. Kucera: *In Defence of Labour Market Institutions*, 2008; BIT et Palgrave, ou S. Lemos: *A survey of the effects of minimum wages in Latin America*, document de travail économique de l'Université de Leicester n° 07/04, 2007.

¹¹ S. Dube, S. Naidu et M. Reich: «The Economic Effects of a Citywide Minimum Wage» dans *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 60, n° 4, 2007.

¹² S. Lemos: *The Effect of the Minimum Wage on Prices*, document de travail IZA, n° 1072, 2004.

¹³ D. Grimshaw: «Developing a progressive minimum wage in a liberal market economy» dans l'ouvrage publié sous la direction de D. Vaughan-Whitehead, *op. cit.*, pp. 479-480.

exemple intéressant des avantages qu'il y a à faire participer les partenaires sociaux et les chercheurs au même forum consultatif. Un autre exemple est celui de l'Uruguay, où le gouvernement a réactivé les conseils salariaux en 2005, permettant une plus grande participation des partenaires sociaux au processus de détermination des salaires et des salaires minima à l'échelon sectoriel, sans aucune perturbation dans le domaine de l'emploi. Tous ces exemples montrent que la participation des partenaires sociaux à la détermination des salaires minima constitue un rouage essentiel pour des politiques de salaires minima bien conçues.

- 18.** La participation des partenaires sociaux peut revêtir différentes formes et être directe ou indirecte. Elle est directe lorsque les représentants des travailleurs et des employeurs déterminent les salaires minima, que ce soit à l'échelon national ou à l'échelon sectoriel professionnel. Cette situation peut être le résultat soit de négociations bilatérales, comme en Grèce et en Belgique, soit d'accords tripartites, comme en Afrique du Sud et en Argentine. Elle est indirecte lorsque la décision ultime sur le niveau des salaires minima appartient au gouvernement, qui peut consulter les partenaires sociaux – soit par l'intermédiaire d'organes bilatéraux ou tripartites comme au Botswana, au Paraguay et en République tchèque, soit dans le cadre de consultations séparées comme en France et au Maroc – sans obligation de suivre les recommandations formulées. Dans d'autres pays, les gouvernements ne sont pas légalement tenus de consulter les partenaires sociaux pour fixer le salaire minimum, mais ils le font quand même de temps en temps, comme au Brésil et en Espagne. La participation indirecte est la forme la plus répandue.
- 19.** Dans les pays où les syndicats sont moins puissants, la participation des partenaires sociaux à la détermination des salaires minima a l'avantage supplémentaire d'agir comme un important catalyseur pour le développement de la négociation collective et le renforcement du dialogue social. Ainsi, au Cambodge, la participation des partenaires sociaux à la détermination des salaires minima par l'intermédiaire de la Commission consultative du travail a été une étape importante dans l'établissement d'un dialogue social et a ouvert la voie à un changement d'attitude envers la négociation collective. En 2008, le gouvernement tanzanien, suite à des tensions liées à l'accroissement soudain et sensible du nombre et du niveau des salaires minima, a commandité une étude d'impact. L'une des principales recommandations de l'étude a été celle faite au gouvernement d'assurer une formation à l'ensemble des parties concernées afin d'améliorer la qualité du dialogue social. Un autre exemple est celui de l'Afrique du Sud où, depuis 2002, les salaires minima sont déterminés pour certains secteurs par le gouvernement à la suite de recommandations formulées par une commission tripartite, ce qui a contribué à élargir le champ d'application de la politique relative aux salaires minima. Cela a permis d'accroître les niveaux des salaires minima pour nombre des travailleurs parmi les plus vulnérables, en particulier les travailleurs domestiques et agricoles.
- 20.** Enfin, l'impact et l'utilité d'une politique de salaires minima dépend du fait qu'ils sont versés ou non. Vient à son tour l'efficacité du mécanisme de mise en œuvre. Des sanctions contre les violateurs des lois, une compensation adéquate des travailleurs dont les droits ont été violés et un financement adapté de l'autorité de mise en œuvre sont autant d'éléments déterminants. Il reste qu'une participation active des partenaires sociaux à la fois à la conception et à l'exploitation des systèmes de mise en œuvre des salaires minima demeure un élément essentiel pour accroître leur impact. Récemment, au Royaume-Uni, face aux problèmes croissants liés au sous-paiement des salaires minima, le gouvernement a organisé une réunion consultative avec les parties intéressées pour discuter de l'opportunité et des implications des changements proposés au régime de mise en œuvre des salaires minima. Les organisations d'employeurs comme les organisations de travailleurs ont avancé un certain nombre de propositions constructives. Aux Etats-Unis, le Government Accountability Office a recommandé au département du Travail d'associer les organisations d'employeurs et de travailleurs à la planification de leurs activités de mise en

œuvre¹⁴ afin de lutter contre la baisse du nombre des actions visant à faire appliquer la loi sur les normes du travail équitables (Fair Labor Standards Act) entre 1997 et 2007. La mise en œuvre des salaires minima dans les PME est d'une manière générale plus complexe; cette situation est parfois due à l'incapacité des entreprises de payer, mais reflète souvent le manque de connaissances des employeurs relatives soit au niveau du salaire minimum, soit aux prescriptions de la loi sur le salaire minimum. Des campagnes de sensibilisation bien conçues et menées en coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent aider à remédier à cette situation.

21. Pour pouvoir pleinement évaluer l'impact des politiques de salaires minima et mieux éclairer les décisions, il est essentiel de connaître le nombre et le profil des travailleurs percevant un salaire minimum ainsi que les secteurs, métiers et types d'entreprises où on les trouve. Si les informations de ce type sont pratiquement déjà prêtes dans les pays industriels, on les obtient plus difficilement dans les pays en développement et en transition. Il s'agit ici d'un autre domaine de recherche qui mériterait l'attention du BIT.

Conclusions

22. Les politiques relatives aux salaires minima peuvent protéger le pouvoir d'achat des travailleurs les plus vulnérables et réduire l'incidence des faibles salaires. Durant la période 2001-2007, les salaires minima réels ont augmenté de manière significative dans la plupart des pays étudiés – souvent en réaction à l'accroissement des inégalités de revenus et/ou au nombre des travailleurs pauvres – améliorant ainsi le pouvoir d'achat des travailleurs les moins rétribués. Dans la majorité des pays, les salaires minima sont fixés à un niveau variant entre 30 et 60 pour cent du PIB par tête d'habitant. Dans le cas des pays industriels, pour lesquels on dispose des données sur les salaires moyens, les salaires minima, lorsqu'ils ont été fixés à plus de 40 pour cent des salaires moyens, ont contribué à réduire les inégalités salariales dans la moitié inférieure du marché du travail.
23. La tendance à la hausse des salaires minima observée dans le monde a eu lieu durant une période de croissance économique relativement soutenue dans la plupart des pays. Avec la situation économique actuelle, les ajustements des salaires minima risquent d'être plus difficiles à opérer: on note déjà des cas où les tensions entre gouvernements et partenaires sociaux sur la question des salaires minima se sont intensifiées. En Irlande par exemple, on discute des ajustements des salaires minima pour le travail du dimanche, tandis qu'en Indonésie des travailleurs protestent contre la publication, en octobre 2008, d'un décret ministériel conjoint appelant les gouvernements provinciaux à ne pas fixer de nouveaux salaires minima pour 2009. Pourtant, les salaires minima restent un important outil pour maintenir la consommation des travailleurs du bas de l'échelle et peuvent contribuer à une reprise économique plus rapide. Les crises antérieures montrent qu'il peut falloir beaucoup plus de temps pour retourner aux niveaux de salaires d'avant la crise que pour relancer la croissance économique. C'est pourquoi, les politiques relatives aux salaires minima ne doivent pas être conclues de manière hâtive sans prendre la peine d'évaluer pleinement toutes leurs implications. Il conviendrait notamment d'examiner les variations de salaires et les autres sources de revenus des groupes les plus vulnérables. C'est sur cette base que l'on pourra déterminer comment maintenir leur pouvoir d'achat, par une combinaison de

¹⁴ GAO: «Fair Labor Standards Act: Better Use of Available Resources and Consistent Reporting Could Improve Compliance», Testimony Before the Committee on Education and Labor, House of Representatives, GAO-08-962T, juillet 2008; et GAO: «Department of Labor: Case Studies from Ongoing Work Show Examples in Which Wage and Hour Division Did Not Adequately Pursue Labor Violations», Testimony Before the Committee on Education and Labor, House of Representatives, GAO-08-973T, juillet 2008.

salaires minima et par d'autres politiques de soutien aux revenus et/ou de réduction d'impôts.

24. Si l'on veut parvenir à des mesures efficaces, il faut instaurer un dialogue social fort et examiner de près l'impact de la crise sur les travailleurs les plus vulnérables. Les méthodes de détermination des salaires minima sont aussi importantes que les salaires minima eux-mêmes. S'il n'existe pas de système universel de détermination des salaires, du fait que les arrangements institutionnels nationaux sont l'expression du niveau de développement de la négociation collective et du rôle de l'Etat dans la politique salariale, les données montrent que la participation des partenaires sociaux a son importance. Grâce à elle, il y a plus de chances que les salaires minima soient ajustés d'une manière plus régulière et plus conforme aux niveaux de productivité, aux résultats économiques et à la capacité des entreprises de payer, tout en préservant le pouvoir d'achat des travailleurs.

25. Dans certaines conditions, le dialogue social peut aussi conduire à une meilleure articulation entre une politique de salaire minimum légale et la négociation salariale, notamment dans les pays où les syndicats sont faibles et où la négociation collective reste limitée dans son champ et doit encore fonctionner comme un mécanisme de détermination des salaires. Pour cela, les partenaires sociaux doivent absolument bénéficier d'un accès égal à toutes les informations et à toutes les données pertinentes, et disposer des moyens et de la capacité de saisir pleinement les implications des différentes questions à prendre en considération, par exemple la détermination des salaires minima à différents niveaux pour les travailleurs faiblement rémunérés, les disparités salariales dans la moitié inférieure de l'échelle des rémunérations, la productivité, l'inflation, l'emploi et les négociations salariales.

Genève, le 5 février 2009.

Document soumis pour discussion et orientation.