

Guide des politiques en matière de salaire minimum

Chapitre 6 - Mesures d'application du salaire minimum

Table des matières

	Page
Sommaire	1
6.1 Nécessité d'une approche globale.....	2
6.2 Mesurer la non-conformité.....	3
6.3 Information et sensibilisation	6
6.4 Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs.....	8
6.5 Inspection du travail.....	9
6.6 Des sanctions dissuasives.....	10
6.7 Recouvrement des salaires impayés; protection contre les représailles	11
6.8 Formalisation	12
6.9 Programmes publics d'emploi.....	12
6.10 Chaînes d'approvisionnement mondiales.....	13

Sommaire

Dans certains pays, plus de la moitié des travailleurs admissibles au salaire minimum perçoivent un salaire inférieur au seuil légal.

Un taux élevé de non-conformité a des conséquences négatives pour les travailleurs et leur famille, dont les droits sont violés, mais également pour les employeurs qui respectent la loi, car leurs concurrents qui l'enfreignent en tirent un avantage indu.

Il est possible d'améliorer le respect de la loi par diverses mesures, notamment:

- campagnes d'information et de sensibilisation
- activités de renforcement des capacités pour les représentants des employeurs et des travailleurs
- aider les travailleurs à revendiquer leurs droits au moyen de plaintes individuelles et de recours collectifs
- formaliser l'économie informelle
- inspections du travail ciblées
- sanctions suffisamment dissuasives pour décourager les contrevenants
- mécanismes de contrôle et pratiques d'achat responsable dans le cadre des chaînes d'approvisionnement mondiales
- programmes publics d'emploi qui paient le salaire minimum

L'ampleur des violations dépend parfois de la conception même de la politique de salaire minimum et du nombre de taux qu'elle comporte, ainsi que de l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques. Cela suppose avant tout d'établir une structure et un niveau de salaire minimum adéquats, en pleine consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Toutes ces raisons expliquent pourquoi une approche globale s'impose en ce domaine. La fixation initiale et les ajustements périodiques du salaire minimum constituent peut-être les aspects les plus complexes de ce processus. Si le salaire minimum est insuffisant, il protège mal les travailleurs et leur famille contre les salaires excessivement bas et la pauvreté. S'il est trop élevé, la législation est mal observée ou a des effets négatifs sur l'emploi, voire ces deux conséquences à la fois.

Il importe d'adopter une approche équilibrée et fondée sur des données probantes, qui prend en considération les besoins des travailleurs et de leur famille, d'une part, et les facteurs économiques, de l'autre. Il est essentiel d'atteindre l'équilibre entre ces deux séries de facteurs, pour s'assurer que le salaire minimum est adapté au contexte national et prend en compte tant la protection des travailleurs que la pérennité des entreprises.

Une approche fondée sur des données probantes suppose également des critères clairs, permettant d'alimenter les échanges sur le niveau du salaire minimum, ainsi que des indicateurs statistiques fiables, afin de nourrir les délibérations des gouvernements et des partenaires sociaux. Les indicateurs statistiques couramment utilisés comprennent le niveau général des salaires et leur distribution, les fluctuations du coût de la vie et les écarts interrégionaux, la productivité du travail aux niveaux national ou sectoriel, ainsi que le taux de croissance économique.

Il est nécessaire d'ajuster périodiquement le salaire minimum, pour maintenir son pouvoir d'achat. Si ce n'est pas fait, le pouvoir d'achat des travailleurs payés au salaire minimum baisse lorsque le prix des biens et services augmente, et les inégalités salariales se creusent lorsque le niveau général des salaires progresse.

Les effets socio-économiques du salaire minimum n'étant jamais entièrement prévisibles, **il est essentiel de suivre attentivement les effets des ajustements du salaire minimum.**

Si l'on applique une formule mathématique pour ajuster périodiquement les taux de salaire minimum, les partenaires sociaux doivent être consultés. Ces formules ne doivent pas se substituer au dialogue social.

6.1 Nécessité d'une approche globale

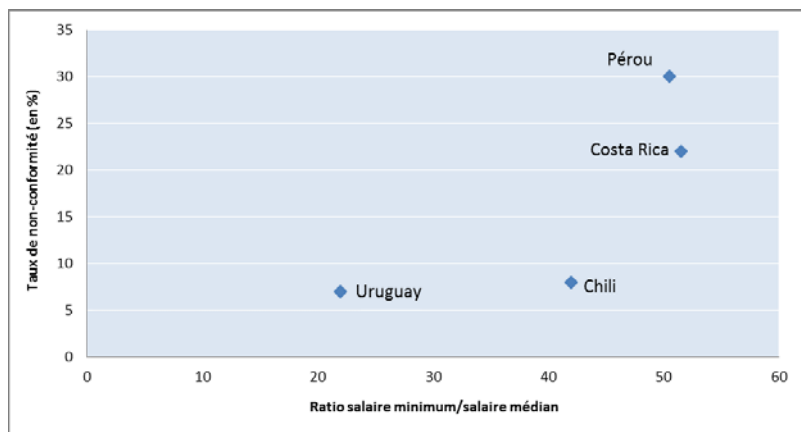
Une approche globale s'impose parce que le respect de la loi est lié au ratio salaire minimum/salaire moyen, ainsi qu'aux facteurs institutionnels.

Il ressort de la Figure 1, ci-après, que les violations sont plus fréquentes au Pérou et au Costa Rica, où le salaire minimum est plus élevé qu'en Uruguay et au Chili. Cependant, les facteurs institutionnels ont aussi leur importance à cet égard: bien que les salaires minima s'équivalent au Costa Rica et au Pérou, le nombre d'infractions est sensiblement plus élevé dans ce dernier pays; le nombre d'infractions est relativement faible en Uruguay et au Chili, malgré un salaire minimum sensiblement plus élevé au Chili qu'en Uruguay¹.

Lorsque le salaire minimum est très faible, il va de soi que très peu de travailleurs perçoivent une rémunération inférieure à ce seuil. Le non-respect de la loi ne devient un vrai problème que lorsque le salaire minimum est élevé.

¹ A. Marinakis: «[Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales](#)», OIT, Santiago, 2014.

Figure 1. Salaire minimum et non-conformité en Amérique latine, secteur urbain, 2011



Source: [Marinakis \(2014\)](#).

Renforcer les facteurs institutionnels

L'article 5 de la [convention \(n° 131\) sur la fixation des salaires minima, 1970](#) dispose que «Des mesures appropriées, telles qu'un système adéquat d'inspection complété par toutes autres mesures nécessaires, seront prises pour assurer l'application effective de toutes les dispositions relatives aux salaires minima.».

Le paragraphe 14 de la [recommandation \(n° 135\) sur la fixation des salaires minima, 1970](#) suggère notamment les mesures suivantes:

- a) des arrangements qui fassent connaître, dans les langues ou dialectes compris par les travailleurs ayant besoin de protection, les dispositions relatives aux salaires minima, en tenant compte, le cas échéant, des besoins des analphabètes;
- b) l'utilisation d'un nombre suffisant d'inspecteurs possédant une formation appropriée, dotés des pouvoirs et jouissant des facilités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions;
- c) des sanctions adéquates en cas d'infraction aux dispositions concernant les salaires minima;
- d) une simplification des dispositions législatives et des procédures, et d'autres moyens appropriés permettant aux travailleurs de faire valoir effectivement les droits que leur donne la législation sur les salaires minima, y compris le droit de recouvrer les montants qui leur resteraient dus;
- e) une participation des organisations d'employeurs et de travailleurs aux efforts déployés pour protéger les travailleurs contre les abus;
- f) une protection adéquate des travailleurs contre les représailles.».

Un système de salaire minimum trop complexe peut également nuire au respect de la loi.

Les actions de sensibilisation et les interventions de l'inspection du travail sont plus aisées dans les pays où le régime est relativement simple, par opposition aux systèmes de type sectoriel ou professionnel, qui comportent de nombreux taux de salaire minimum. Dans ce dernier cas, il est beaucoup plus difficile de communiquer ces taux et de procéder aux inspections.

6.2 Mesurer la non-conformité

Pour concevoir, mettre en place et appliquer des stratégies et des mesures efficaces de conformité et d'exécution, il importe d'analyser l'ampleur et la nature des infractions de manière aussi précise que possible, sur la base des données disponibles. Cette démarche permet non seulement d'améliorer l'efficacité des interventions, mais aussi d'employer les ressources publiques de manière optimale.

Les études permettent d'analyser l'ampleur de la non-conformité en fonction de divers critères: zones urbaines et rurales, économie formelle et informelle, secteur d'activité, profession, taille de l'entreprise et pourcentage d'infractions selon le genre. Elles peuvent aussi porter sur la situation des groupes les plus vulnérables à la discrimination au travail – peuples indigènes et tribaux, minorités ethniques, migrants ou personnes handicapées.

L'évaluation peut se faire selon trois méthodes:

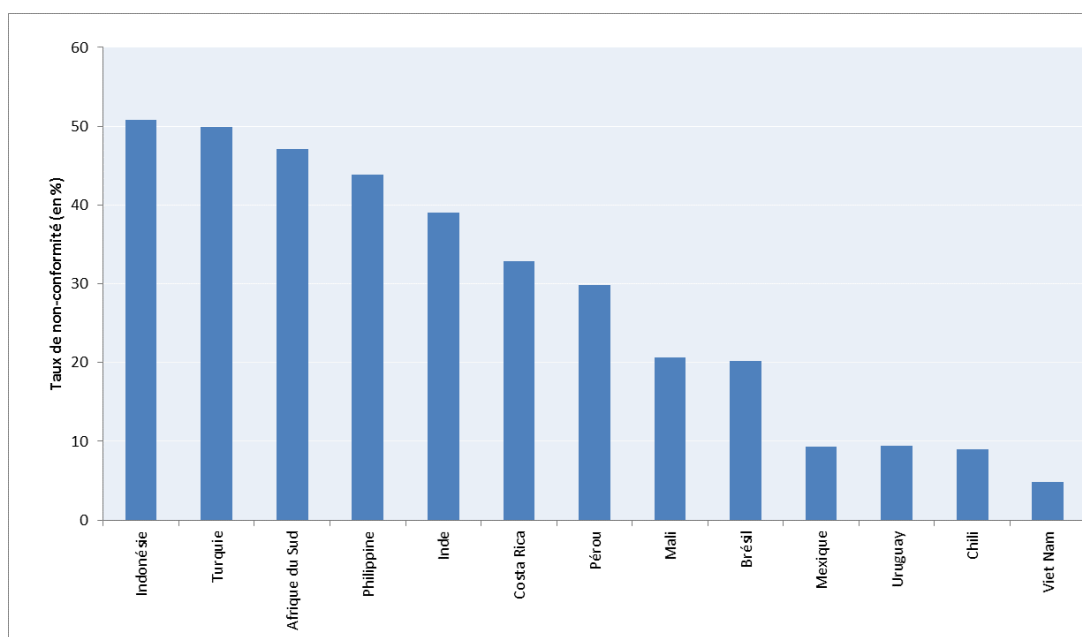
- La première, largement utilisée dans les études empiriques, consiste à se fonder sur des données statistiques pour calculer le pourcentage de travailleurs qui gagnent moins que le salaire minimum légal dans différents emplois et secteurs. Cette méthode donne une estimation approximative et comporte une marge d'erreur.
- La deuxième tient compte des violations de la législation sur le salaire minimum constatées lors des inspections dans les établissements. Cependant, ces analyses ne peuvent être que partielles, car elles se basent uniquement sur les infractions constatées.
- La troisième est fondée sur le nombre de plaintes déposées par les travailleurs devant les tribunaux et les organes chargés d'appliquer la loi. Toutefois, il est parfois difficile d'obtenir les données administratives nécessaires, et tous les travailleurs sous-payés ne portent pas forcément plainte.

Exemple fondé sur la méthode statistique²

Les figures ci-après illustrent la première méthode et offrent une estimation de la proportion de travailleurs couverts par la loi, mais qui gagnent moins que le salaire minimum légal; elles prennent en compte les lacunes des données sur leurs heures de travail. L'information sur les salaires provient des enquêtes auprès des ménages ou sur la main-d'œuvre, et les rémunérations sont comparées au salaire minimum légal. Cette méthode permet une comparaison dans l'espace et dans le temps. Il faut cependant se souvenir qu'il ne s'agit que d'estimations statistiques.

Avec cette méthode, les taux de conformité varient considérablement d'un pays à l'autre. La Figure 2 montre que la proportion de travailleurs couverts par la loi gagnant moins que le salaire minimum légal varie de moins de 10 pour cent au Viet Nam, au Chili, en Uruguay ou au Mexique, jusqu'à environ 50 pour cent en Turquie ou en Indonésie.

Figure 2. Taux de non-conformité (pourcentage d'employés payés moins que le salaire minimum); dernière année pour laquelle des données existent



Source: Rani et al., 2013; Marinakis (2014).

² Rani et al.: Couverture et respect de la législation sur le salaire minimum dans les pays en développement, *Revue internationale du Travail*, 2013, vol. 152, n° 3-4.

Variations au sein de la population

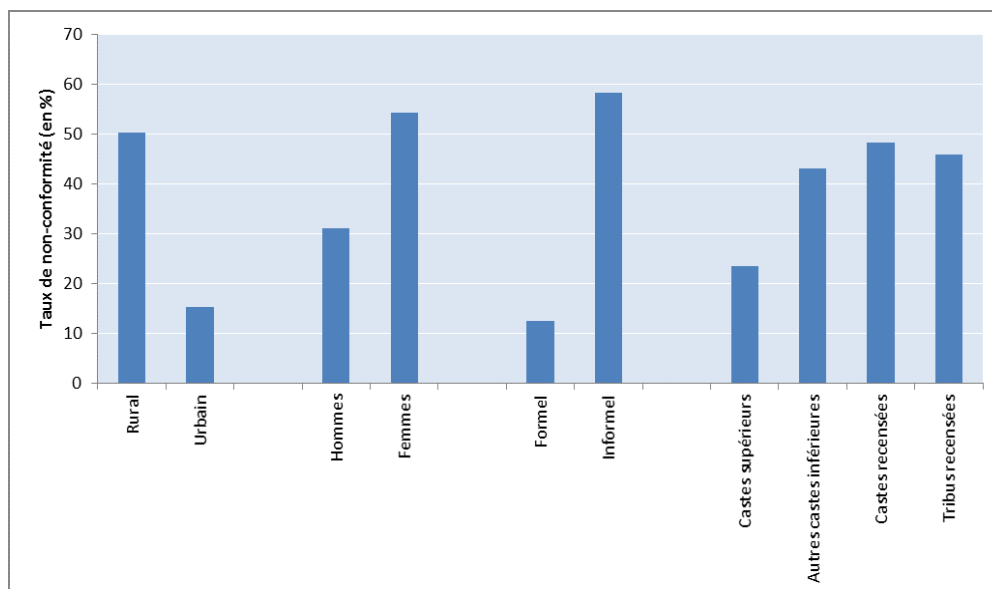
Les taux de non-conformité diffèrent sensiblement dans les divers groupes de la population à l'intérieur des pays.

Le cas de l'Inde illustre une situation commune à plusieurs pays: les infractions sont plus répandues en zone rurale qu'en zone urbaine, et dans l'économie informelle que dans l'économie formelle. Par ailleurs, en règle générale, les femmes sont plus susceptibles d'être sous-payées que les hommes, tout comme les groupes ethniques ou sociaux défavorisés, telles les castes et les tribus en Inde (Figure 3).

De même, l'analyse des taux d'infraction par secteur révèle qu'ils sont particulièrement élevés dans le bâtiment et l'agriculture en Afrique du Sud (Figure 4).

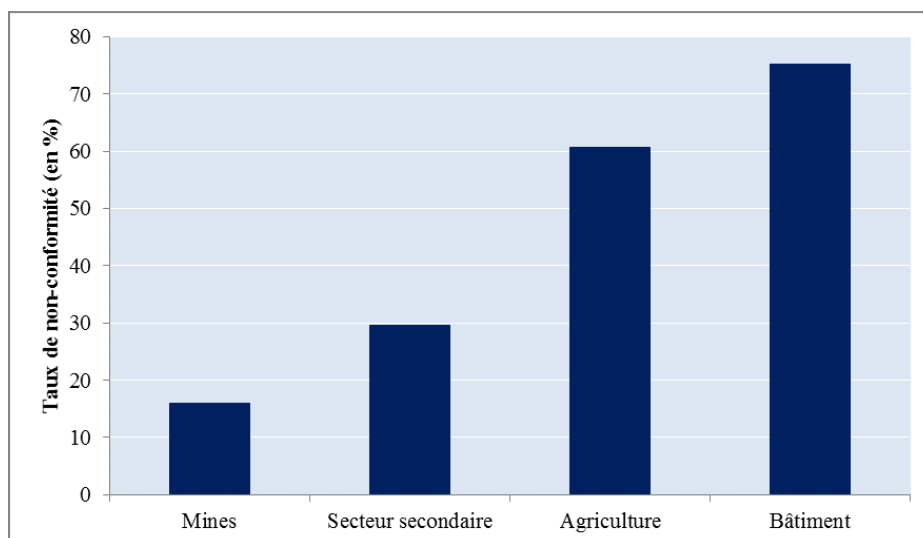
Quant au taux d'infractions en fonction de la taille de l'entreprise, le cas du Costa Rica montre qu'il est généralement plus élevé dans les petites entreprises que dans les grandes (Figure 5).

Figure 3. Taux de non-conformité en Inde, par catégorie de travailleurs, 2009-10



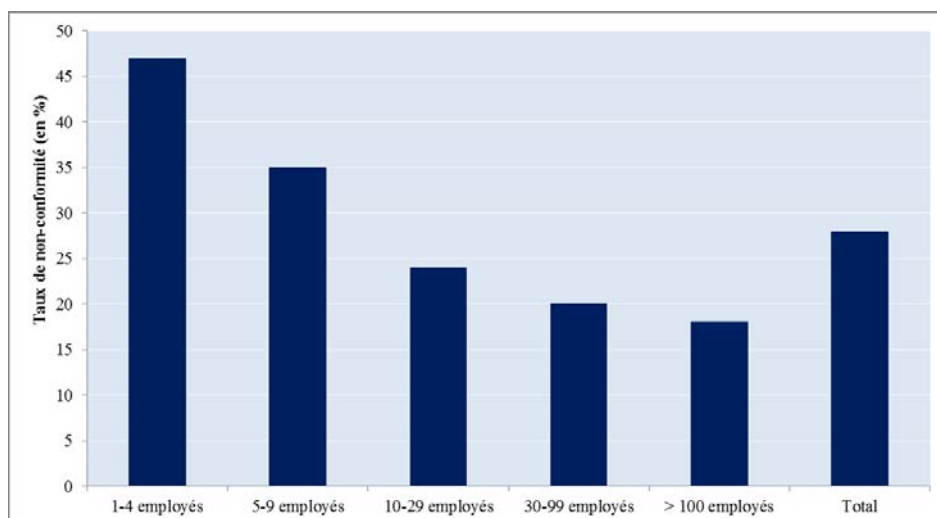
Source: Rani et al. 2013

Figure 4. Taux de non-conformité en Afrique du Sud, par secteur, 2011



Source: Rani et al., 2013.

Figure 5. Taux de non-conformité au Costa Rica, par taille d'entreprise



Source: BIT, Enquêtes sur la population active.

6.3 Information et sensibilisation

Importance des actions de sensibilisation

Une mesure essentielle consiste à communiquer l'information sur les salaires minima aux employeurs et aux travailleurs, ainsi qu'au public. Ces informations devraient concerner non seulement le taux de salaire minimum en vigueur, mais aussi les sanctions encourues en cas de violation. Un argumentaire convaincant, et un appui ferme de la part des pouvoirs publics, peuvent également contribuer à l'élaboration d'une «culture du respect de la loi»³.

Par exemple, il a été constaté en République-Unie de Tanzanie que les travailleurs qui connaissaient leurs droits étaient également plus susceptibles de percevoir la rémunération correspondante⁴. En Inde, une étude concernant l'application de la loi de 1948 sur le salaire minimum dans l'industrie du broyage et du concassage de pierres, menée en 2007-08 dans l'Etat de Karnataka, a révélé que seulement 30 pour cent des employeurs connaissaient la loi sur le salaire minimum; seulement 8,4 pour cent des travailleurs en connaissaient l'existence, et 18,5 pour cent savaient qu'il existait un service d'inspection du travail⁵.

Faire connaître le salaire minimum

Les actions de sensibilisation et de communication menées par les gouvernements et les partenaires sociaux peuvent s'appuyer sur différents médias, y compris la télévision, la radio et Internet. La communication d'informations et de conseils aux travailleurs et aux employeurs est également l'une des principales fonctions de l'inspection du travail.

Au Royaume-Uni, par exemple, lorsque le salaire minimum national a été introduit, il était largement admis que la politique ne serait couronnée de succès que si elle était pour l'essentiel «autorégulée», c'est-à-dire si bien connue et acceptée qu'elle serait largement observée. Les autorités et les partenaires sociaux ont donc porté une attention extrême aux campagnes d'information menées sur le sujet.

➤ Royaume-Uni: campagne d'information sur le salaire minimum

³ C. Benassi: «The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions», Document de travail n° 12, BIT, Global Labour University, mars 2011.

⁴ S. Lee, D. McCann (2011b): «The impact of labour regulations: Measuring the effectiveness of legal norms in a developing country», in S. Lee, D. McCann (dir. de publication): «Regulating for decent work». Genève, BIT, pp. 291-312.

⁵ Gouvernement de l'Inde, 2009: «Evaluation Study on the Implementation of Minimum Wages Act, 1948 in Stone Breaking and Stone Crushing Industry in Karnataka 2007-8», Gouvernement de l'Inde, ministère du Travail et de l'Emploi, Bureau du travail, Chandigarh.

Au Royaume-Uni, durant les mois précédant et suivant l'introduction du salaire minimum national (SMN), en mars-avril 1999, quelque 4,5 millions de £ ont été consacrés à une campagne de publicité nationale, y compris à la télévision.

Des campagnes distinctes, ciblant les minorités ethniques et des jeunes, ont été menées ensuite. En deux mois (de la fin janvier à la fin mars), la ligne d'assistance a traité 50 000 demandes de renseignements.

Plus d'un million de brochures d'information simplifiées ont été envoyées aux organisations et aux particuliers durant les premiers mois de mise en œuvre du régime. Des brochures spéciales sur les «pratiques optimales» en matière de salaire minimum ont été rédigées à l'intention des entreprises dans les six secteurs les plus concernés: accueil, vente au détail, services sociaux, nettoyage et sécurité, coiffure, confection.

Le gouvernement a également distribué des brochures, rédigées en collaboration avec les associations professionnelles et les organismes de formation, contenant des études de cas démontrant comment de bons salaires peuvent contribuer à un meilleur rendement.

En 2000, alors que le régime de salaire minimum était déjà en vigueur, des campagnes de sensibilisation ont été menées dans divers médias (presse nationale, radios locales, revues pour jeunes, publicité sur Internet), et sur divers supports (sous-bocks et cartes postales). Une autre campagne de publicité a ciblé la télévision et la presse féminine. Une agence indépendante d'études de marché, chargée de vérifier le degré de sensibilisation, a conclu que les résultats étaient dans l'ensemble très positifs. Un site web interactif offre aux utilisateurs un arbre de décision qui les aide à déterminer leurs droits (www.gov.uk/browse/working/tax-minimum-wage).

Les autorités continuent de donner des informations sur les revalorisations du salaire minimum par de nombreux moyens, y compris les bulletins d'information que les services fiscaux envoient régulièrement à quelque 1,5 millions d'employeurs. Dès le lancement du système, le Trade Union Congress a fourni des conseils, régulièrement actualisés par la suite, qu'il a mis à la disposition du public sur son site web et d'autres réseaux sociaux (www.tuc.org.uk/extras/nmwenforcement.pdf). D'autres associations, par exemple le National Group on Homeworking (www.gn.apc.org/network/national-group-homeworking), diffusent des informations et des conseils sur le salaire minimum.

Source: William Brown, Darwin College, Cambridge, 2013.

Dans le même ordre d'idées, les autorités du Costa Rica ont lancé en 2010 une campagne d'information sur le salaire minimum national, qui combinait des actions de sensibilisation et des renseignements sur les procédures de plainte. Un élément central de la campagne était une nouvelle ligne téléphonique (n° vert), permettant aux travailleurs de signaler simplement et anonymement les infractions à la loi sur le salaire minimum – qui a reçu des dizaines de milliers d'appels. Pendant la campagne, d'importantes personnalités, dont le Président du pays, ont fait des déclarations publiques appelant au respect de cette loi⁶.

La diffusion de l'information peut améliorer le respect de la loi même dans l'économie informelle, où une norme salariale largement connue (comme le salaire minimum) peut servir de point de référence pour la fixation des salaires, et modifier les attentes et le comportement des travailleurs et des employeurs – ce qu'il est convenu d'appeler l'effet «d'exemple».

➤ **Brésil: l'effet «d'exemple» du salaire minimum**

Souza et Baltar ont publié en 1979 un article où ils soutenaient qu'au Brésil, le salaire minimum a eu un effet «d'exemple» (Efeito-Farol), dépassant largement la portée naturelle de cette politique. Pour les tenants de cette thèse, le salaire minimum a servi de guide pour la fixation du salaire minimum des travailleurs des petites entreprises – qui font rarement l'objet d'inspections – ainsi que ceux de l'économie informelle. Certains travailleurs indépendants l'ont même utilisé pour établir le prix de leurs produits ou services.

De nombreux auteurs ont commenté cette étude et mené des évaluations empiriques fondées sur ce concept. Ainsi, Neri et al. (2001) ont estimé le pourcentage de travailleurs rémunérés exactement au salaire minimum en septembre 1996, en rapportant leur durée de travail à une semaine de 40 heures. Ce faisant, ils souhaitaient évaluer la pertinence du salaire minimum dans l'économie formelle (publique et privée), informelle, ainsi que pour les travailleurs indépendants, en distinguant entre les

⁶ J. D. Trejos: «La aplicación de los salarios mínimos en Costa Rica con énfasis en el sector rural». Document reprographié, non publié. San José, Research Institute in Economic Sciences, Université du Costa Rica, 2013.

travailleurs de l'économie formelle, titulaires d'une carte d'identité («con carteira») et les travailleurs de l'économie informelle, sans carte d'identité («carteira sem»).

Ils ont constaté que, même si 27 pour cent des travailleurs de l'économie informelle – pourcentage élevé – ne percevaient pas le salaire minimum, 14 pour cent d'entre eux touchaient exactement cette rémunération, ce qui démontre la pertinence de cet instrument dans ce segment du marché du travail. Toutefois, la corrélation est moins nette en ce qui concerne les travailleurs indépendants.

P. R. Souza et P. E. Baltar: «Salario Mínimo e taxa de Salarios no Brasil, in Pesquisa e Planejamento Econômico», 1979, Vol. 9, n° 3, pp. 629-60.

M. Neri, G. Gonzaga et J.M. Camargo: «Salario Mínimo, Efeito-Farol e Pobreza», 2001, Revista de Economía Política 21 (2): 78-90.

6.4 Rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs

Consultation et participation des partenaires sociaux: une démarche indispensable au meilleur respect du salaire minimum

Le respect du salaire minimum dépend de l'efficacité globale du processus de salaire minimum, qui va de la conception à la mise en œuvre des politiques, puis à leur application dans la pratique. Il faut en premier lieu déterminer la structure et les taux adéquats de salaire minimum, en consultation avec les employeurs et les organisations de travailleurs, puis examiner les mesures qui, le cas échéant, peuvent contribuer au respect de la législation.

Comme il est souligné au Chapitre 3, le principe de consultation et de participation des partenaires sociaux, sur une base d'égalité, pour la mise en place et le fonctionnement des systèmes de salaire minimum est l'un des piliers de la [convention n° 131](#) et de la [recommandation n° 135](#).⁷

Un processus participatif de fixation du salaire minimum – qui permet de l'établir à un niveau convenu par les représentants des travailleurs et des employeurs – tend à lui conférer une légitimité accrue auprès des partenaires sociaux, et améliore le niveau de conformité.

En outre, un processus décisionnel tripartite facilite l'interprétation communément acceptée de la législation sur le salaire minimum, évitant ainsi les malentendus et la confusion chez les travailleurs et les employeurs.⁸

De même qu'elles participent à la fixation des taux de salaire minimum, les organisations d'employeurs et de travailleurs fournissent des informations, des conseils et une assistance à leurs membres en ce domaine. Les activités de formation destinées aux représentants des employeurs et des travailleurs contribuent à ce que les infractions ne résultent pas de l'incompréhension ou d'une sensibilisation insuffisante.

Il importe également de sensibiliser les travailleurs à la revendication de leurs droits, au moyen de plaintes individuelles ou de recours collectifs

Dans certains pays, la loi elle-même y pourvoit, comme aux Philippines, où la législation dispose que les délégués syndicaux ou les représentants des travailleurs doivent toujours accompagner les inspecteurs du travail lors des inspections menées dans les établissements.

En Norvège, les entreprises contractantes et les organisations syndicales participent à l'application des accords résultant du mécanisme d'extension des conventions collectives, dans la mesure où elles sont tenues de veiller au respect de ces accords

⁷ Etude d'ensemble 2014, op. cit. note 3, p. 101.

⁸ C. Benassi: «The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions», Document de travail n° 12, BIT, Global Labour University, mars 2011.

par leurs sous-traitants. Les employés de ces derniers peuvent engager la responsabilité de l'entreprise pour les salaires impayés, dans les secteurs couverts par le mécanisme d'extension.

La Norvège et l'Islande donnent également aux syndicats un droit de regard sur les salaires et les conditions de travail des salariés. En Norvège, ces dispositions s'appliquent aux employés des sous-traitants dans les domaines d'extension des accords collectifs; en Islande, il s'agit d'un principe d'application générale. De plus, les entrepreneurs norvégiens sont conjointement et solidairement responsables des obligations salariales de leurs sous-traitants.⁹

En Finlande, la législation prévoit que les employeurs et leurs associations liés par une convention collective doivent en respecter les dispositions; les organisations d'employeurs sont tenues de veiller à ce que leurs membres l'appliquent effectivement.

Dans certains pays, tels l'Inde ou Israël, les organisations de travailleurs peuvent tenter une procédure judiciaire pour salaires impayés au nom du travailleur concerné.

6.5 Inspection du travail

Effectifs et fonctions de l'inspection du travail

L'application du salaire minimum relève du mandat de l'inspection du travail¹⁰. Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer la capacité des services d'inspection du travail, y compris: le nombre d'inspecteurs, le nombre d'inspections effectuées, ainsi que le nombre et le montant des sanctions infligées dans la pratique. L'efficacité de l'inspection du travail dépend également de la qualité de la formation des inspecteurs.

Pour remplir efficacement sa mission, l'inspection du travail doit disposer de ressources humaines et matérielles adéquates. Il n'existe pas de formule toute faite quant au nombre approprié d'inspecteurs du travail, les normes de l'OIT disposant seulement que le nombre d'inspecteurs doit être suffisant pour leur permettre d'exercer convenablement leurs fonctions.

La portée de ces fonctions peut être évaluée selon plusieurs critères: nombre d'inspecteurs, taille et localisation des établissements à inspecter, nombre de travailleurs par entreprise inspectée, nombre et complexité des dispositions juridiques applicables.¹¹

Les inspecteurs du travail doivent avoir le droit d'accéder aux établissements visés par l'inspection, d'examiner le registre des salaires et d'autres documents, et de s'entretenir avec les travailleurs et la direction. Ils devraient être habilités à émettre des avertissements, engager des procédures administratives et imposer des sanctions en cas d'infraction.

Elaborer des stratégies préventives: une nécessité

Les inspecteurs du travail interviennent généralement soit lorsqu'une plainte est reçue, soit à la date prévue pour une inspection programmée. Les procédures de plainte visant à assurer l'application effective du salaire minimum devraient être aussi simples et accessibles que possible. Il existe une tendance en matière de salaires, à savoir que les inspections sont généralement déclenchées par le dépôt d'une plainte plutôt que par une action préventive, c.-à-d. une cible identifiée dans le cadre des programmes et stratégies d'inspection du travail.

Pour éviter de s'en tenir à une stratégie uniquement réactive, fondée sur le dépôt de plaintes, il est possible d'envisager des stratégies préventives comprenant des actions de sensibilisation, et d'analyser les niveaux de conformité en se fondant sur les statistiques du travail. Ces données peuvent être obtenues auprès des institutions de sécurité sociale et des autorités fiscales, pour identifier les secteurs ou les entreprises où les probabilités d'infraction sont plus élevées, ce qui facilite les interventions ciblées. Pour ces raisons, la coopération entre l'inspection du travail et les institutions fiscales et sociales est très importante – notamment le partage des informations sur les cotisations de sécurité sociale et les déclarations fiscales.

⁹ L. Eldring, K. Alsos: «European Minimum Wage: A Nordic Outlook». Rapport Fafo, Norvège, p. 73, 2012.

¹⁰ D'autres institutions sont chargées d'appliquer les salaires minima dans certains pays, comme en Allemagne et au Royaume-Uni, où cela relève des autorités douanières.

¹¹ Etude d'ensemble sur l'inspection du travail (2006).

Les technologies modernes offrent aux inspecteurs du travail de nouveaux outils de contrôle sur le paiement des salaires (voir Encadré 1 ci-dessous), et peuvent aussi être utilisées pour surveiller et améliorer le respect de la législation, là où existe un système de salaire minimum.

Encadré 1
Recours aux nouvelles technologies pour contrôler le paiement des salaires

Aux Emirats Arabes Unis, depuis 2009, toutes les entreprises sont légalement tenues de payer les salaires des travailleurs nationaux et migrants par l'intermédiaire des banques et autres institutions financières. Le ministère du Travail dispose ainsi d'une base de données complète sur les salariés et d'un système électronique de contrôle du paiement des salaires par les entreprises du pays. Il lui permet également de détecter en temps utile les retards de paiement des salaires et de sanctionner les sociétés concernées.

Source: [Labour inspection in Arab States: Progress and Challenges](#), Document de travail du BIT, 2014

Procédures administratives accélérées

En Israël, la loi de 2011 visant à renforcer l'application de la législation du travail donne aux services de l'administration du travail le pouvoir d'imposer des amendes aux employeurs coupables de violations du salaire minimum, au moyen d'une procédure administrative accélérée, alors qu'ils devaient auparavant tenter des poursuites pénales.

Cette réforme a introduit la possibilité de sanctions financières, outre les sanctions pénales, ce qui a renforcé les procédures d'imposition des amendes. De plus, l'inspection du travail a embauché 120 inspecteurs supplémentaires.

La législation autorise également les employeurs à se soumettre à un système d'auto-évaluation, faisant intervenir des contrôleurs privés accrédités par le gouvernement – les «inspecteurs des salaires». La loi institue également la responsabilité conjointe des agences d'emploi privées qui offrent des services de sécurité, de nettoyage et de restauration, d'une part, et des sociétés bénéficiaires de ces services, de l'autre.

Ce système impose des obligations aux agences comme aux utilisateurs, et améliore les possibilités de recours des travailleurs; il constitue une incitation au respect de la loi et avantage les travailleurs en cas de litige. Les données recueillies par les autorités israéliennes montrent une augmentation considérable des mesures d'exécution et du recours aux sanctions financières.

Tableau 1. Israël, principales mesures d'application de la législation du travail

Année	Dossiers ouverts	Dossiers fermés	Préavis de poursuite pénale	Mises en accusation	Amendes pénales	Avertissements administratifs	Sanctions financières
2011	1118	1651	789	283	614	-	-
2014	3430	3479	130	72	193	7771	532 sanctions. Total 31 197 960 NIS

Source: Gouvernement d'Israël/Ministère de l'économie. Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE sur le marché du travail et les politiques sociales, août 2015.

6.6 Des sanctions dissuasives

Les sanctions doivent être dissuasives et appliquées rapidement

Le respect de la loi est encouragé lorsque les employeurs considèrent qu'ils risquent de faire l'objet d'une inspection, et sont passibles de sanctions. Pour être efficace, un régime de sanctions doit comporter des sanctions suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif.

Les sanctions ne doivent pas nécessairement être de nature pénale pour être efficaces et dissuasives. Le coût économique de la non-conformité incite les éventuels contrevenants à observer la loi. Lorsque le régime de sanctions n'impose pas de fortes

amendes, celles-ci devraient être complétées par des coûts fixes supplémentaires, pouvant indirectement causer des pertes aux contrevenants, par exemple la suppression de subventions gouvernementales.¹²

La durée de la procédure influe également sur le caractère dissuasif des sanctions. Les sanctions immédiatement applicables sont plus dissuasives que les mesures qui demandent davantage de temps, surtout si leur issue est incertaine.

Par exemple, lorsque les sanctions sont du ressort des tribunaux, ces derniers manquent souvent des ressources voulues pour traiter efficacement les dossiers liés à la législation du travail, ce qui peut inciter certains employeurs à enfreindre la loi, car ils sont conscients de la situation et ne craignent pas les sanctions.

Les travailleurs, quant à eux, risquent de se décourager et hésitent à saisir les tribunaux s'ils doutent de l'issue des poursuites.

Pouvoir d'imposer des amendes

Le Costa Rica est l'un des pays où les inspecteurs du travail n'ont pas le pouvoir d'imposer des amendes en cas de violation de la législation du travail, y compris en ce qui concerne les salaires. En règle générale, les inspections au Costa Rica ne peuvent pas donner lieu à l'imposition d'une amende, sauf si une contre-inspection révèle la persistance des violations.

L'inspection du travail doit alors saisir les tribunaux, qui fixent l'amende. Les travailleurs doivent aussi s'adresser aux tribunaux pour recouvrer les salaires impayés. Cependant, les procédures judiciaires sont longues et seule une faible part des dossiers donne lieu à des amendes et au remboursement rétroactif des salaires impayés, ce qui amène à se demander si un renforcement du régime de sanctions entraînerait un meilleur respect de la législation sur le salaire minimum.¹³

Une stratégie efficace d'inspection du travail et un régime de sanctions dissuasives sont des aspects indispensables de tout système d'application crédible. Cette observation vaut particulièrement lorsque les travailleurs ne bénéficient pas d'une représentation collective, ou s'il s'agit de personnes vulnérables – travailleurs informels, travailleurs domestiques, travailleurs migrants peu qualifiés et sans-papiers.¹⁴

6.7 Recouvrement des salaires impayés; protection contre les représailles

Simplifier les procédures administratives

Les procédures permettant aux travailleurs d'obtenir le remboursement rétroactif des salaires impayés font partie intégrante de tout système d'application du salaire minimum. Dans de nombreux pays, les travailleurs peuvent exercer ce droit en s'adressant aux autorités judiciaires ou administratives. Cependant, s'ils sont contraints de saisir les tribunaux pour recouvrer les sommes impayées, la procédure est souvent lourde et entraîne parfois de longs délais et des frais élevés.

Cela explique pourquoi certains pays – comme le Canada, l'Afrique du Sud, la Thaïlande, la Turquie et les Etats-Unis – simplifient les procédures administratives et habilite les inspecteurs du travail à ordonner directement le paiement des arriérés de salaire.

Dans son Etude d'ensemble de 2014, la commission d'experts de l'OIT a souligné ce qui suit:

«... un élément essentiel de l'arsenal des mesures à mettre en place est l'ouverture de voies de droit accessibles et efficaces permettant aux salariés dont le droit au salaire minimum n'a pas été respecté de recouvrer les montants qui leur sont dus. A défaut, et en dépit de l'imposition de sanctions de type administratif ou pénal à l'encontre des auteurs de ces infractions, l'effet de ces dernières ne serait pas effacé puisque les salaires impayés le resteraient. Enfin, l'utilisation effective de ces voies de recours par les travailleurs concernés ne peut être assurée que si ceux-ci sont protégés contre les risques de représailles auxquels ils peuvent être exposés en cas de recours contre leur employeur, risques qui sont particulièrement élevés en période de crise économique, marquée par un taux de chômage élevé. ». (paragraphe 327).

¹² Y.-M. Chang, I. Ehrlich: «On the economics of compliance with the minimum wage law», *Journal of Political Economy*, 1985, Vol. 93, pp. 84-91.

¹³ M. L. Vega, R. Robert: «Labour inspection sanctions: Law and practice of national labour inspections. Labour Administration and Inspection Programme», Document de travail n° 26. Genève, BIT, 2013; J. D. Trejos, 2013, «La aplicación de los salarios mínimos en Costa Rica con énfasis en el sector rural». Document reprographié, non publié. San José, Research Institute in Economic Sciences, Université du Costa Rica.

¹⁴ Pour plus d'information sur les régimes de sanctions adoptés par différents pays pour la violation des règles sur le salaire minimum, voir l'Etude d'ensemble de 2014, op. cit., note 3, pp. 153-157.

6.8 Formalisation

Nouvelle recommandation de l'OIT

Un taux élevé d'informalité soulève de nombreuses difficultés en ce qui concerne les droits des travailleurs, et nuit à la pérennité des entreprises. Il soulève également de nombreux problèmes d'application du salaire minimum.

L'OIT a adopté en 2015 un nouvel instrument, la recommandation (n° 204) concernant la transition de l'économie informelle à l'économie formelle, qui offre des orientations facilitant la transition des travailleurs et des unités économiques vers l'économie formelle, tout en assurant la préservation et l'amélioration des moyens de subsistance existants pendant la période de transition:

«Dans le cadre de la transition vers l'économie formelle, les Membres devraient progressivement étendre, dans la législation et la pratique, à tous les travailleurs de l'économie informelle, la sécurité sociale, la protection de la maternité, des conditions de travail décentes et un salaire minimum ...» (paragraphe 18).

La recommandation invite également les Etats Membres à prendre une série de mesures incitatives, d'application et d'exécution, par exemple en améliorant l'accès aux services commerciaux et financiers grâce au processus de transition; ces dispositifs prévoient la mise en place de systèmes simplifiés pour les déclarations fiscales et les cotisations sociales, et élargissent la compétence de l'inspection du travail, ce qui réduit les coûts de conformité pour les micro- et petites entreprises.

L'exemple du Pérou

Au Pérou, le processus de formalisation de l'emploi a permis aux autorités chargées d'appliquer la loi d'étendre la portée de leur action. Le gouvernement a lancé en 2007 un système électronique d'enregistrement des travailleurs (planilla electrónica), contraignant les entreprises comptant trois travailleurs ou plus à déclarer mensuellement les cotisations de sécurité sociale en ligne. Les travailleurs étant tenus de se faire enregistrer, la visibilité a été améliorée et les entreprises ont réalisé qu'elles pouvaient faire l'objet d'inspections. En conséquence, la législation sur le salaire minimum est mieux respectée par les entreprises qui produisent des déclarations en ligne que par les autres.

L'inspection du travail fait actuellement porter ses efforts sur les entreprises qui n'ont pas produit les déclarations demandées, ce qui améliorera vraisemblablement le respect de la loi. Ce système lui permet d'obtenir des données plus fiables sur les établissements et leurs travailleurs, et les entreprises sont apparemment plus conscientes qu'elles peuvent être inspectées. Grâce à l'action de l'inspection du travail, quelque 10 000 travailleurs supplémentaires ont été enregistrés annuellement ces dernières années – chiffre considérable si l'on tient compte tenu des contraintes de ressources humaines auxquelles l'inspection du travail est confrontée.

Le BIT poursuit actuellement ses travaux sur ce sujet.

[➤ Voir également la page Web du BIT sur l'économie informelle](#)

[➤ Voir la recommandation \(n° 204\) sur la transition de l'économie informelle à l'économie formelle, 2015](#)

6.9 Programmes publics d'emploi

Regain d'intérêt pour les programmes publics d'emploi (PPE)

Ces dernières années, de nombreux pays en développement se sont de nouveau intéressés aux programmes publics d'emploi (PPE), y compris les Programmes de travaux publics (PTP) et les Systèmes de garantie de l'emploi (SGE), qui associent plusieurs objectifs: création d'emplois à court terme, réduction de la pauvreté, création ou développement d'infrastructures et d'autres actifs (édifices publics), et protection de l'environnement.

Il en existe plusieurs exemples, notamment: le Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS) en Inde; les Expanded Public Works Programmes (EPWP) en Afrique du Sud; ou le Productive Safety Net Programme (PSNP) en Ethiopie.

Le salaire minimum est un aspect important de la conception des PPE, car il influe sur le nombre de personnes qui se portent volontaires pour y participer (l'offre de travail), sur le montant des paiements de transfert dont bénéficient les participants et, en

dernière analyse, sur le coût de ces programmes. En outre, les salaires payés dans le cadre de ces programmes déterminent leur attrait relatif pour les couches les plus pauvres de la population, et ont un impact sur d'autres activités économiques.

Un salaire minimum trop élevé dans le cadre de ces programmes a plusieurs conséquences: moins d'emplois créés avec un budget donné; des projets qui ciblent moins efficacement les pauvres; et, potentiellement, un effet perturbateur sur les autres secteurs d'activité. S'il est trop bas, l'aide offerte aux ménages participants est insuffisante, et les résultats sont généralement négatifs: faible motivation, fort taux de roulement et productivité médiocre.

➤ [En savoir plus sur les salaires dans les programmes publics d'emploi](#)

Les salaires minima dans les PPE contribuent généralement au meilleur respect de la loi

Les PPE qui respectent la législation sur le salaire minimum ont un autre effet positif, dans la mesure où ils incitent aussi à la conformité dans le secteur privé. Il en est ainsi parce que les employeurs privés qui paient moins que le salaire minimum risquent de voir leurs employés partir travailler dans les PPE ou les SEG, ce qui renforce le pouvoir de négociation salariale des travailleurs. En outre, les programmes publics d'emploi contribuent à sensibiliser les travailleurs sur leurs droits fondamentaux.

En s'affirmant comme «employeur de dernier recours», le gouvernement peut encourager la conformité dans le secteur privé; cet effet a été observé, par exemple, en Inde.

Salaire minimum et SGE en Inde

Le National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS), mis en place dans 200 districts indiens en 2005-6, a été étendu à l'ensemble du pays en 2009-10, et couvre maintenant 619 districts. Ce programme vise à garantir un maximum de 100 jours de travail par ménage dans les zones rurales. Tous les ménages ruraux désireux d'y participer doivent s'inscrire auprès de leur conseil de village (gram panchayat), qui leur délivre une carte de travail.

Le programme leur donne non seulement le droit de travailler sur demande, mais aussi d'être rémunérés au salaire minimum. Les salaires inférieurs au SGE ont d'abord été liés au salaire agricole minimum en vigueur dans l'Etat, puis au salaire minimum national. Les hommes et les femmes perçoivent le même salaire, un changement majeur par rapport aux précédents SGE. En 2009-10, quelque 52 millions de foyers répartis dans 619 districts ont travaillé dans le cadre de ce programme, pour une moyenne de 65 jours par ménage.¹⁵

Suite au lancement de ce système de garantie de l'emploi, puis à sa généralisation, le taux de conformité avec la législation sur le salaire minimum a progressé. Dans les zones rurales, il a presque doublé, passant de 26,4 à 49,8 pour cent entre 2004-5 et 2009-10¹⁶, et l'écart salarial entre les salariés de l'économie formelle et les travailleurs occasionnels, ainsi qu'entre les hommes et les femmes, s'est rétréci.

Ces tendances ont fait l'objet d'explications contradictoires, mais on peut raisonnablement affirmer que le SGE a joué un rôle important à cet égard. Une étude menée pour la période 2000-11 dans 249 districts, répartis dans 19 Etats, montre que ce programme a entraîné une hausse moyenne de 5,3 pour cent de la rémunération quotidienne réelle des travailleurs agricoles¹⁷. Une autre étude démontre qu'il a fortement bénéficié aux travailleuses occasionnelles des «districts SGE», qui ont reçu une augmentation salariale supérieure de 8 % à celle de leurs concurrents des districts où le programme n'existait pas¹⁸. Plusieurs autres études menées depuis lors confirment ces résultats.¹⁹

6.10 Chaînes d'approvisionnement mondiales

Si les salaires et conditions de travail de nombreux travailleurs occupés dans les chaînes d'approvisionnement mondiales sont parfois meilleurs que ceux des entreprises qui approvisionnent le marché intérieur (notamment dans l'économie informelle), les

¹⁵ www.nrega.nic.in

¹⁶ U. Rani, P. Belser: «The effectiveness of minimum wages in developing countries: The case of India», *International Journal of Labour Research*, 2012, Vol. 4, Issue 1, pp. 45-66; Rani et al.: «Couverture et respect de la législation sur le salaire minimum dans les pays en développement», *Revue internationale du Travail*, 2013, pp. 381-410.

¹⁷ E. Berg, S. Bhattacharyya, R. Durgam et M. Ramachandra: «Can Rural Public Works Affect Agricultural Wages? Evidence from India», CSAE, Document de travail WPS/2012-05, Université d'Oxford.

¹⁸ M. Azam: «The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on labour Market Outcomes: Evidence from a natural experiment», Document de travail n° 6548, IZA.

¹⁹ Voir par exemple, U. Rani et R. Sen: «Economic growth and the role of labour market institutions in India», in S. Hayter, S. et C.H. Lee (dir. de publication), «Industrial Relations in Emerging Economies», BIT, Genève (en cours de publication).

bas salaires et les longues heures de travail y demeurent un sujet de préoccupation²⁰. Dans de nombreuses entreprises, les femmes sont les moins rémunérées.²¹

La durée excessive du travail et les nombreuses heures supplémentaires y constituent un véritable problème: elle dépasse souvent la limite hebdomadaire de 48 heures établie dans les conventions nos 1 et 30 de l'OIT. Par exemple, une étude menée récemment sur la durée du travail dans les usines chinoises et thaïlandaises de la chaîne logistique de production d'articles de football, montre que 48 pour cent de leurs travailleurs effectuaient plus de 60 heures de travail hebdomadaire²². L'absence de périodes de repos suffisantes et de congés annuels payés est également un problème répandu: la même étude révèle que 25 pour cent des travailleurs de ces usines n'ont pas bénéficié d'au moins un jour de congé par période de sept jours.

En réponse aux revendications des travailleurs des chaînes mondiales d'approvisionnement – salaires plus élevés, meilleures conditions de travail –, certains détaillants et marques ont adopté des pratiques fondées sur les principes de responsabilité sociale des entreprises (RSE); ils ont intégré dans leur code de conduite l'obligation de payer des salaires «équitables» aux travailleurs, obligeant leurs membres à offrir des conditions de travail conformes aux normes minimales dans les chaînes d'approvisionnement. Cependant, plusieurs études laissent penser que ces initiatives n'ont eu que des effets modestes.²³

La baisse des prix payés aux fournisseurs a contribué à la stagnation des salaires, voire à leur baisse, certains fournisseurs éprouvant des difficultés à augmenter les rémunérations, et parfois même pour se conformer à la législation sur le salaire minimum²⁴. Les fournisseurs et les travailleurs situés à l'extrémité des chaînes d'approvisionnement continuent à percevoir une faible part du prix de vente au détail. Par conséquent, le respect de la législation sur le salaire minimum suppose également des pratiques d'achat responsables.

L'encadré ci-dessous illustre l'action du programme Better Work OIT-IFC concernant le suivi et l'amélioration du respect des règles en la matière.

Le Programme Better Work

Le programme Better Work est un partenariat entre l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Société financière internationale (SFI). Il aide les entreprises à améliorer leurs pratiques, en s'inspirant des normes du travail de l'OIT et des législations nationales du travail, y compris celles sur le salaire minimum.

Pour ce faire, le programme met fortement l'accent sur une coopération renforcée entre les travailleurs et la direction, l'amélioration des conditions de travail et du dialogue social. Un meilleur respect des normes du travail aide les entreprises à répondre aux exigences des acheteurs mondiaux en matière sociale, à améliorer les conditions de travail de leurs employés, et à devenir plus compétitives grâce à une augmentation de la productivité et de la qualité.

Le Programme Better Work met l'accent sur les industries à forte intensité de main-d'œuvre employant un grand nombre de travailleurs vulnérables dans les pays en développement: agroalimentaire, confection, bâtiment et secteur manufacturier léger. Le programme développe à la fois des outils mondiaux et des projets au niveau des pays.

Source: Programme Better Work

²⁰ D. Miller et K. Hohenegger: «Valuing labor, buying practices and the low wage question in apparel supply chains», version préliminaire, BIT-INWORK, 2016, en cours de publication.

²¹ JETI (Joint Ethical Trading Initiatives): «Living wages in global supply chains: A new agenda for business», 2015.

²² R. Smyth, X. Qian, N. Neilsen et I. Kaempfer: «Working hours in supply chain Chinese and Thai factories: Evidence from the Fair Labor Association's Soccer Project», *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 51:2, juin 2013, pp. 382-408.

²³ Locke: «The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labour Standards in a Global Economy», New York, Cambridge University Press, 2013.

²⁴ Starmanns, M., «How is value shared within global supply chains? Purchasing practices and low wages in global supply chains», BIT, Document de travail, INWORK (en cours de publication).