



HAL
open science

“ Les normes internationales du travail et le salaire minimum ”

Alexandre Charbonneau

► To cite this version:

Alexandre Charbonneau. “ Les normes internationales du travail et le salaire minimum ”. Un salaire minimum pour l’Europe, J. Porta, COMPTRASEC / Université de Bordeaux, Nov 2018, Bordeaux, France. hal-03372236

HAL Id: hal-03372236

<https://hal.science/hal-03372236v1>

Submitted on 10 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les normes internationales du travail et le salaire minimum¹

Alexandre Charbonneau, MCF, Université de Bordeaux

« Si le salaire est un des principaux éléments de la condition du travailleur et une question clef du droit du travail, sa réglementation sur le plan international se heurte à d'évidentes limitations ». C'est ainsi que VALTICOS introduit le chapitre sur le salaire dans son ouvrage de référence consacré au droit international du travail². Malgré ces limitations, l'Organisation internationale du travail (OIT) accorde à la question du salaire minimum une attention non négligeable. On trouve, ainsi, dans le préambule de sa Constitution, l'affirmation « qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et (...) qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne (...) la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables ». La Déclaration de Philadelphie de 1944 proclame également « 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 ».

A la suite de Valticos, la plupart des ouvrages consacrés au droit international du travail adopte un point de vue similaire : le salaire serait, parmi les différents aspects de la relation de travail, un sujet à part, qui représenterait une sorte de défi pour l'OIT dans son rôle de législateur mandaté pour établir un ensemble de standards minima internationaux en matière de droit social³. Bien que les normes internationales du travail s'intéressent aussi à la question de la protection du salaire⁴ ou à celle de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, c'est bien le salaire minimum qui focalise l'attention des auteurs. Des arguments classiques sont mis en avant, qui soulignent, parfois, la place particulière qu'occupe la liberté contractuelle lorsqu'il s'agit de fixer le prix du travail et, presque toujours, la difficulté de déterminer ce que pourrait être un salaire minimum international, d'application générale ou sectorielle, dans un monde présentant des niveaux de développements très hétérogènes. En réalité, cette seconde explication rejoint des réflexions plus larges, qui dépassent la simple question du

¹ A. CHARBONNEAU, « Les normes internationales du travail et le salaire minimum », Working Paper, 14 janvier 2019, Contribution au colloque « Un salaire minimum pour l'Europe », COMPTRASEC/Université de Bordeaux, 16 novembre 2017 à Bordeaux (publication en cours et accessible sur HAL).

² N. VALTICOS, *Droit international du travail*, in G. H. CARMERLYNCK, *Traité de droit du travail*, Paris, Dalloz, 1983, p. 324 et s.

³ En ce sens, voy. J.-M. SERVAIS, *Droit international du travail*, Bruxelles, Larcier 2015, p. 217 et s. ; M. HUMBLET, « Les conditions générales de travail », in J.-M. THOUVENIN et A. TREBILCOCK, *Droit international social*, Tome 2, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 967 et s.

⁴ Notamment à travers la Convention n°95 et Recommandation n°85 sur la protection du salaire, de 1949 ; A. BRONSTEIN, « La protection des créances salariales en cas d'insolvabilité de l'employeur : du droit civil à la sécurité sociale », *RIT*, 1987, p. 795 et s.; le Rapport du Comité d'experts sur l'application des conventions et des recommandations (CEACR) à la 91^{ème} Conférence internationale du travail, *Protection of Wages. Standards and Safeguards relating to the Payment of Labour Remuneration*, Genève, OIT, 2003, ainsi que, dans une perspective nationale, D. BONDAT, *Droit du travail et sûreté*, Thèse pour le doctorat de droit privé, Ch. RADÉ (dir.), Université de Bordeaux, 2017.

salaires et qui ont conduit l'OIT à engager de nombreuses réflexions sur le sens de son action normative dans le contexte de la mondialisation⁵.

Cette contribution a pour objet de rendre compte de la manière avec laquelle les normes internationales ont abordé la question du salaire minimum. Forte d'une expérience centenaire, l'OIT a traversé les profondes transformations du vingtième siècle qui ont affecté la société internationale (guerres, décolonisation, chute du mur de Berlin...) et le monde du travail (évolutions dans l'organisation industrielle de la production, nouvelles technologies, globalisation et financiarisation de l'économie...). Son approche du salaire minimum n'a pas été indifférente à ces phénomènes et s'est adaptée, témoignant des rapports de force qui s'expriment en son sein (I). Le secteur du transport maritime présente une originalité en ce sens que, très tôt, un salaire minimum de portée mondiale a été fixé pour les gens de mer. Si l'objectif n'a pas été perdu de vue, il a néanmoins été reformulé à différentes périodes afin de ne pas rester au stade de la seule affirmation et de réellement influencer sur la pratique des acteurs (II). Enfin, demeurent des travailleurs qui, en droit comme en fait, se trouvent très largement maintenus à l'écart des protections affirmées par les normes internationales du travail. Depuis le début des années 2000, l'OIT a adopté des instruments visant l'économie informelle et le travail domestique. La perspective poursuivie est intéressante en ce qu'elle amène à envisager l'extension des protections traditionnelles en direction des travailleurs concernés mais aussi à admettre l'idée que des protections nouvelles, relevant d'un autre modèle que celui qui domine l'action de l'OIT depuis son origine, devraient être accordées. On peut dès lors s'interroger sur une éventuelle évolution de la fonction du salaire minimum dans le cadre de ces initiatives (III).

I. Le salaire minimum : une question normative pour l'OIT ?

« Il faut travailler pour vivre, il ne faut pas vivre pour travailler... ». Lieu commun, boutade ou bien rappel d'un médecin à son patient dans une période où la souffrance au travail se raconte presque quotidiennement dans les cabinets médicaux, la formule nous ramène à cette idée simple mais au combien salutaire : le travail devrait être un moyen et non une fin en soi. Idée que la Déclaration de Philadelphie exprime autrement lorsqu'elle affirme que « *tous les êtres humains, quels que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales (...)* »⁶. Cette formule ouvre aussi sur l'échange qui se noue à travers le rapport de travail et qui, pour le travail salarié, implique la détermination et le versement d'une rémunération⁷.

⁵ Fr. MAUPAIN, « L'O.I.T., la justice sociale et la mondialisation », *RCADI*, Tome 278, 2000, p. 203 et s. ; M.-A. MOREAU, *Normes sociales, droit du travail et mondialisation. Confrontations et mutations*, Paris, Dalloz, 2006, p. 96 et s. ; ainsi que les contributions réunies dans l'ouvrage *Regards sur l'avenir de la justice sociale, Mélanges à l'occasion du 75ème anniversaire de l'OIT*, Genève, BIT, 1994.

⁶ Art. II a). Il s'agit d'une définition de la « justice sociale », cette aspiration sensée gouverner les programmes d'action et les mesures prises tant au niveau national qu'international, d'après la Déclaration de Philadelphie. Voy. A. SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Editions du Seuil, 2010.

⁷ Rappelant la place qu'occupe la rémunération dans la définition du contrat de travail, voy. G. AUZERO, D. BAUGARD et E. DOCKÈS, *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2018, p. 263 et s.

Pour une organisation internationale spécialisée sur le travail⁸, il paraît a priori difficile de ne pas traiter du salaire ou d'éviter la question de la fixation d'un salaire minimum, ne serait-ce qu'au regard de la fonction de socle qui s'attache aux normes internationales du travail. Pourtant, la lecture de certains instruments adoptés récemment soulève un doute. La convention du travail maritime adoptée en 2006 (MLC, 2006), dont il sera question plus loin, couvre une centaine de pages mais ne consacre qu'un peu plus d'une demi-page au salaire minimum, à travers des dispositions qui ne sont pas obligatoires pour l'Etat qui la ratifie⁹. L'examen des instruments dédié au salaire minimum est révélatrice des confrontations qui traversent l'OIT et qui expliquent le ralentissement du nombre d'instruments contraignants adoptés (A). Pour autant, la question du salaire minimum semble connaître une forme de revitalisation ces dernières années, qui conduit notamment l'OIT à défendre ses acquis en la matière dans le cadre d'un dialogue avec d'autres organisations et institutions internationales (B)

A- L'adoption d'instruments sur le salaire minimum

Dès les premières années qui ont suivi la création de l'OIT, la question du salaire minimum va être mise sur la table à travers le constat qu'un certain nombre d'Etats membres ont adopté des initiatives en la matière. Cela va conduire les mandants à s'interroger sur la possibilité de généraliser ces expériences et donner lieu à d'intenses discussions sur le caractère soutenable d'un salaire minimum unique, applicable à tous les Etats et à tous les secteurs d'activité¹⁰. Sur le plan normatif, la réponse sera donnée à travers l'adoption de deux instruments.

En 1928, la Convention (n°26) et la Recommandation (n°30) vont définir un cadre pour la fixation des salaires dans les secteurs de l'industrie de transformation et du commerce. La Convention n°26 laisse une grande latitude aux Etats dans la détermination des méthodes de fixation des salaires minima, mais elle exige que l'application de ces méthodes donne lieu à la consultation des représentants des employeurs et des travailleurs intéressés. Les taux minima de salaires fixés doivent avoir une portée obligatoire. A travers la Recommandation n°30, une définition du salaire minima se dessine. C'est celui qui tient compte de la nécessité d'assurer aux travailleurs intéressés un niveau de vie convenable, en s'inspirant des taux salaires payés dans les industries où des accords collectifs ont été conclus sur cette question, ou bien du niveau général des salaires dans le pays considéré¹¹.

Il ressort surtout de cette première initiative normative qu'il n'a pas été possible de s'accorder un salaire minimum déterminé au niveau mondial. L'approche retenue, qui se trouvera confortée par le nombre élevé de ratifications enregistrées¹², privilégie l'échelle nationale et sectorielle. L'attitude interventionniste de l'OIT sur les salaires minima va être soutenue par des recherches économiques

⁸ Entendue de manière large et comprenant aussi l'emploi et la protection sociale.

⁹ On parle de « guidelines » dans la version anglaise de la Convention, de « principes directeurs » en français.

¹⁰ G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, *L'Organisation internationale du Travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, BIT, Genève, 2009, p. 139 et s. ; A. Marinakis, « The Role of the ILO in the Development of Minimum Wages », ILO Century Project, Geneva, 2008, consultable en ligne sur le site du centenaire (voy. infra).

¹¹ Point III de la Recommandation n°30.

¹² La Convention n°26 a enregistré 105 ratifications.

qui seront lancées afin de répondre aux inquiétudes qui s'expriment en termes de concurrence et d'emploi. Cependant, elle connaîtra un réel coup de frein avec la crise des années 30¹³.

La deuxième période, qui s'ouvre avec l'après-guerre, va être davantage tournée vers les pays en développement. Le salaire minimum devient un instrument de lutte contre la pauvreté et d'accompagnement du développement économique. Sur le plan normatif, les discussions engagées autour de l'adoption d'un nouvel instrument, vont montrer des dissensions quant à la méthode à suivre pour déterminer, au niveau national, ce que doit être ce salaire minimum. Schématiquement, c'est la question du coût du travail qui est en cause. Le salaire minimum doit-il être déterminé uniquement en référence à des critères sociaux (les besoins des travailleurs et de leur famille...) ou bien intégrer des considérations de nature économique (coût du travail, productivité, emploi...) ?

La Convention (n°131) et la Recommandation (n°135) sur la fixation des salaires minima, de 1970, vont témoigner de la volonté d'établir un compromis entre ces deux visions. L'approche cesse d'être sectorielle puisqu'il s'agit d'établir un système de salaires minima protégeant tous « les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection ». En ratifiant la Convention n°131, l'Etat s'engage à déterminer quels sont ces groupes, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressés. Cette question est centrale, puisqu'elle rend possible l'exclusion de certains groupes de travailleurs des mesures donnant effet, au niveau national, à la convention. Pour les groupes de travailleurs concernés, il s'agira de prévoir des systèmes permettant de fixer des salaires minima ayant force de loi. La Convention précise, cependant, que les droits en matière de négociation collective sont préservés, dès lors que les accords conclus respectent les minima décidés. Son article 3 donne une nouvelle consistance à la définition du salaire minimum, qui doit tenir compte des besoins des travailleurs et de leur famille eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie¹⁴ et aux prestations de sécurité sociale, mais aussi de facteurs d'ordre économique, comme « les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi ». Les travaux de la Commission d'experts ont abouti à donner du salaire minimum la définition suivante, qui témoigne de ce compromis : « la somme minimum qui doit être versée au travailleur pour le travail effectué ou les services rendus au cours d'un laps de temps déterminé, quel que soit son mode de calcul, à l'heure ou au rendement, au-dessous de laquelle il est interdit de descendre, tant dans un contrat individuel que dans une convention collective, qui est garantie par la loi et qui peut être fixée de manière à permettre au travailleur et à sa famille de subvenir à leurs besoins essentiels compte tenu de la situation économique et sociale du pays »¹⁵. La Convention n°131 a connu un accueil mesuré, totalisant aujourd'hui 54 ratifications. Deux études d'ensemble, en 1992¹⁶

¹³ Il faut, toutefois, envisager l'adoption de la Convention (n°99) et de la Recommandation (n°89) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), de 1951, comme participant de cette première période. Elles reprennent la même dynamique que celle portée par les instruments de 1928, avec des clauses de souplesse plus importantes destinées à permettre aux Etats de mieux prendre en compte l'hétérogénéité du secteur agricole.

¹⁴ Rapport III (Partie 4 B) de la CEACR, présenté à la 79^{ème} session de la Conférence internationale du travail, Genève, 1992, p. 108 : apprécié au regard du coût du logement, de l'alimentation (panier de la ménagère), de l'habillement, de l'éducation et des loisirs.

¹⁵ Rapport III (Partie 4 B) de la CEACR, 1992, précité, p. 15.

¹⁶ Rapport III (Partie 4 B) de la CEACR, 1992, précité.

et en 2014¹⁷, sont revenues sur les difficultés que les instruments relatifs au salaire minimum rencontrent pour être ratifiés et mis en œuvre. Outre l'argument classique la libre négociation collective et individuelle pour justifier la non-ratification, les rapports montrent que des catégories particulières de travailleurs demeurent souvent exclues¹⁸ de ces protections ou font l'objet de taux de salaires plus faibles¹⁹.

Les années 80 débouchent sur une troisième période, dominée par la critique néolibérale et qui se soldera par un retour en force de l'argument de la libre fixation des salaires par le jeu du marché. La tendance est alors à des discours mettant en cause le principe même du salaire minimum et à des décisions conduisant à une baisse, dans un certain nombre d'Etats, des niveaux de salaires²⁰. Les instruments déclaratoires adoptés entre 1998 et 2008, qu'il s'agisse de la Déclaration relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail²¹, de l'Agenda du travail décent²² ou de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable²³, ne constituent pas des contributions déterminantes en la matière.

C'est en réalité le Pacte mondial pour l'emploi de 2009 qui se montre le plus explicite, augurant peut-être d'une revitalisation de la question dans le contexte de l'après crise financière de 2008. Celui-ci précise notamment « qu'afin d'éviter la spirale déflationniste des salaires, les options ci-après devraient servir de guide: (...) les salaires minima prévus par la loi ou négociés »²⁴. Les gouvernements sont alors invités « à envisager des options, telles qu'un salaire minimum, qui puissent réduire la pauvreté et les inégalités, accroître la demande et contribuer à la stabilité économique. La convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, peut fournir des éléments d'orientation à cet égard ». Il peut paraître critiquable de ravalier ainsi une convention internationale au rang « d'éléments d'orientation » mais le Pacte de 2009 étant un engagement de

¹⁷ Rapport III(Partie 1 B) de la CEACR, présenté à la 103^{ème} session de la Conférence internationale du travail, Genève, 2014.

¹⁸ Rapport III(Partie 1 B) de la CEACR, 2014, p. 41 et s. : il s'agit notamment des travailleurs agricoles et des travailleurs domestiques.

¹⁹ C'est le cas, par exemple, des jeunes travailleurs en raison de leur âge, des apprentis et des travailleurs handicapés en raison d'une compétence ou d'une capacité réduite au travail.

²⁰ G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON et J. VAN DAELE, *op. cit.*

²¹ Ph. ALSTON, « 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime », *EJIL*, 2004, p. 457 et s.; Fr. MAUPAIN, « Revitalisation Not Retreat : The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Worker's Rights », *EJIL*, 2005, p. 465 et s.; Cl. LA HOVARY, *Les droits fondamentaux au travail. Origines, statut et impact en droit international*, Paris, PUF, 2009. Voy. plus spécifiquement le débat sur les avantages comparatifs : L. DUBIN, *La protection des normes sociales dans les échanges internationaux*, Aix-Marseille, PUAM, 2003, p. 86 et s. et M.-A. MOREAU, *op. cit.*, Paris, Dalloz, 2006, p. 100 et s.

²² Rapport du Directeur général à la 87^{ème} session de la Conférence internationale du travail, *Un travail décent*, Genève, BIT, 1999 ; Rapport du Directeur général à la 89^{ème} session de la Conférence internationale du travail, *Réduire le déficit du travail décent : un enjeu mondial*, Genève, BIT, 2001. Pour une mise en perspective : Ph. EGGER, « Travail décent un cadre d'action se met en place », *R.I.T.*, 2002, p. 175 et s. ; le numéro spécial de la *Revue internationale du travail* sur « La mesure du travail décent », 2003, n°142. Voir aussi D. GHAI (dir.), *Decent work : objectives and strategies*, Genève, ILO, 2006 et PECCOUD D. (dir.), *Le travail décent. Points de vue philosophiques et spirituels*, Genève, ILO, 2004 et C. PERCHER, *Le concept de travail décent à l'épreuve du droit de l'Union européenne*, Thèse de doctorat, M.-A. MOREAU (dir.), Université Lyon 2, 2017.

²³ Fr. MAUPAIN F., « New Foundation or New Façade ? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization », *EJIL*, 2009, p. 823 et s.; J.-M. SERVAIS, « A new déclaration at the ILO : what for ? », *ELLJ*, 2010-2, p. 286 et s.

²⁴ Article 12, paragraphe 3).

nature politique, il ne peut imposer aux Etats membres d'obligations nouvelles. Il n'empêche que la référence à la Convention n°131 montre que celle-ci a toujours une actualité même si la finalité sociale est étroitement recentrée sur la pauvreté et les inégalités (en raison du sexe, notamment).

B- Revitalisation du salaire minimum dans le contexte de l'après-crise de 2008 ?

La définition du salaire minimum telle qu'elle émane de la Convention n°131 a pu être présentée comme un compromis entre deux approches, celle du « salaire assurant des conditions d'existence convenables » - ou « living wage » en anglais – du Préambule de la Constitution de l'OIT, et celle qui s'interroge sur la capacité de payer ce salaire, raisonnant en termes de coût du travail et privilégiant les considérations économiques et l'emploi. En réalité, moins qu'un compromis, c'est le révélateur d'une confrontation entre « travail humain » et « productivisme »²⁵, qui conduit l'OIT, principalement depuis les années 50, à placer la réalisation de son mandat dans une logique de conditionnalité économique. Cela transparait de l'exploitation des questionnaires qui sont adressés aux Etats membres dans le cadre de la préparation des nouveaux instruments mais surtout des études économiques et statistiques qui sont produites au sein de l'Organisation. Sous l'effet de la réorientation de l'action de l'OIT vers le développement à partir des années 60, puis du néolibéralisme des années 80, il n'est pas étonnant de lire dans le Pacte mondial pour l'emploi de 2009 que le salaire minimum soit associé à la réduction de la pauvreté²⁶ et des inégalités²⁷. Cela permet, en effet, de discuter de la question plus générale du salaire en évitant de trop s'exposer à des critiques qui seraient formulées en termes de « protectionnisme » ou bien de « performance économique ». Le rapport entre salaire et pauvreté tend d'ailleurs à faire basculer ce sujet en dehors du périmètre du droit²⁸, puisqu'il devient alors le lieu d'une appréciation souvent purement économique du seuil à partir duquel on serait en état de pauvreté ou bien éligible à un ensemble d'aides sociales. Sur le plan normatif, aucun instrument substantiel sur le salaire minimum n'a plus été adopté depuis 1970, l'attention s'étant déplacée sur d'autres considérations, comme la protection du salaire²⁹ ou bien les populations généralement tenues à l'écart des protections assurées par les normes internationales du travail³⁰.

²⁵ S. KOTT, « L'Organisation internationale du travail en tension : entre travail humain et productivisme », in P. MUSSO et A. SUPIOT, *Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain ?*, Paris, Hermann Editeurs, 2018, p. 399 et s.

²⁶ Il faut souligner l'ambiguïté qui entoure la notion de « living wage », entendue aussi comme une référence au « minimum vital » dans certain pays : Rapport III(Partie 1 B) de la CEACR, 2014, p. 29 et s. et E. REYNAUD, « The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective », International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, Geneva, ILO, 2017.

²⁷ La lecture des thèmes mis en avant dans les rapports globaux sur les salaires publiés depuis 2008/2009 montre que ceux-ci font la part belle à la question de la croissance et à celle des inégalités.

²⁸ Si les juristes du travail s'intéressent à la rémunération, le sujet semble en réalité davantage retenir l'attention des spécialistes en sciences de gestion. En effet, la rémunération ne correspond souvent pas, pour les travailleurs salariés, à « la contrepartie directe et proportionnelle à l'effort productif produit », ce que l'analyse contractuelle supposerait, mais constitue plutôt un instrument au service des organisations pour évaluer le travail et agir sur la mise au travail : M. LALLEMENT, *Le travail. Une sociologie contemporaine*, Paris, Folio essais, 2007, p. 149 et s.

²⁹ Avec notamment la convention (n°173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, de 1992.

³⁰ Voy. infra.

De par ses méthodes de travail, qui mobilisent beaucoup d'énergie et de moyens dans la démonstration de la plus-value globale (sociale, économique et sociétale) des initiatives qu'elle engage, l'OIT s'est rendue très réceptive à une représentation du monde du travail conjoncturelle et modelée par des indicateurs quantitatifs, qui font aujourd'hui débat³¹. Cela permet de construire des discours saluant une Organisation ancrée dans la réalité, auxquels s'opposent des discours sur une Organisation qui aurait perdu de vue la raison même de son existence dans cet acharnement à vouloir convaincre³². En adoptant la posture optimiste, on peut penser qu'un contexte favorable se met en place, alors que de nombreux Etats ont de nouveau investi la question du salaire minimum ces dernières années³³ et que l'Union européenne a progressé sur cette question³⁴.

Si la situation au sein de l'OIT traduit un état de confrontation, une forme de tension s'exprime également dans les relations qu'elle entretient avec d'autres institutions et organisations internationales, principalement celles qui sont spécialisées sur les questions commerciales, économiques et financières. Elle se trouve alors mise dans la position de devoir défendre son mandat et les valeurs qu'elle porte. A ce titre, deux exemples tendent à montrer que l'OIT entend soutenir le salaire minimum comme une composante du travail décent et comme un instrument de lutte contre le dumping social.

Dans ses relations avec la Banque mondiale, notamment au sujet des rapports Doing Business³⁵, l'OIT a défendu fortement les droits fondamentaux au travail tels qu'affirmés dans la Déclaration de 1998, en particulier les droits collectifs³⁶. Un récent rapport publié sous l'égide de la Banque mondiale, intitulé « Le travail en mutation », évoque les changements technologiques qui ont cours actuellement et avance l'idée que la pertinence de certaines protections traditionnelles, comme le salaire minimum, doit être réévaluée³⁷. Le rapport, dans sa version finale, adopte une attitude en réalité très pondérée sur le sujet, qui a tenu compte de consultations qui ont été menées avec différentes Organisations du système des nations Unies, dont l'OIT. A ce titre, cette dernière a pu souligner que les versions préparatoires du rapport avaient une orientation beaucoup plus critique,

³¹ A. SUPIOT, *La Gouvernance par les nombres*, Cours au collège de France (2012-2014), Paris, Fayard, 2015 ; T. SACHS, « La raison économique en droit du travail », *RDT*, 2011, p. 550 et s. (Partie 1) et p. 618 et s. (Partie 2) ; voy. aussi les réflexions développées par E. PESKINE, J. PORTA, T. SACHS et C. WOLMARK, « Protection et efficacité économique : un couple dans la crise », *Droit ouvrier*, 2012, p. 69 et s.

³² Voy. les réflexions qui sont développées dans les travaux de Philippe ALSTON, de Fr. MAUPAIN et d'Alain SUPIOT mentionnés dans cette contribution.

³³ A. BUGADA, « Regards sur le salaire minimum (approche interne, comparative et internationale) », *Moralité et immoralité des revenus*, Aix-Marseille, PUAM, 2017, p. 253 et s.

³⁴ Cela se traduit dans le projet de révision de la directive 96/71 sur le détachement de travailleurs et à travers l'adoption récente du socle européen des droits sociaux. Voy. les contributions au présent ouvrage et J.-Ph. LHERNOULD et B. PALLI, « La révision de la directive détachement. Deuxième épisode d'une saga décevante », *Semaine sociale Lamy*, n°1794, 11 décembre 2017, p. 6 et s. ; K. CHATZILAOU, « Vers un socle européen des droits sociaux : quelles inspirations ? », *RDT*, 2017, p. 175 et s. ; ainsi que les analyses de M. SCHMITT, « La recomposition du droit du travail de l'Union européenne », *Droit social*, 2016, p. 703 et s. et d'E. MAZUYER, « Le retour du mythe de l'Europe sociale », *RDT*, 2017, p. 83 et s. ; Controverse entre S. LAULOM et J.-Ph. LHERNOULD, « Quelle Europe sociale nous prépare le socle des droits sociaux ? », *RDT*, 2017, p. 455 et s.

³⁵ Accessibles sur le site : <https://www.banquemondiale.org>.

³⁶ Fr. MAUPAIN, *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre?*, Genève, BIT/Institut International d'Etudes Sociales, 2012, p. 87 et s.

³⁷ Banque Mondiale, *Le travail en mutation*, Rapport sur le développement dans le monde, 2019, p. 27.

dressant un plaidoyer en faveur de la participation aux bénéfices des salariés, au détriment de la référence à un salaire minimum³⁸. Cela illustre les efforts de persuasion que l'OIT peut engager dans ces discussions entre organisations et institutions internationales, afin de diffuser son modèle de travail décent.

Un autre exemple, plus ancien, concerne la convention (n°94) sur les clauses de travail (contrats publics), de 1949. Selon l'Etude d'ensemble qui lui a été consacrée en 2008, l'objectif de cet instrument est double: « premièrement, faire en sorte que les coûts du travail cessent d'être utilisés comme un élément de la concurrence lors de la soumission à un marché public, en exigeant de tous les soumissionnaires qu'ils respectent au moins certaines normes locales; et, deuxièmement, assurer que les contrats publics n'exercent pas de pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail, grâce à l'insertion dans le contrat public d'une clause standard stipulant que les travailleurs employés à l'exécution du contrat doivent recevoir un salaire et bénéficier de conditions de travail au moins aussi favorables que les salaires et conditions de travail établis par voie de convention collective, de sentence arbitrale ou de législation nationale pour un travail de même nature exécuté dans la même région »³⁹. L'intérêt porté à cette Convention, longtemps limité, a grandement bénéficié de la série de décisions rendues entre 2007 et 2008 par la Cour de Justice de l'Union européenne, dans les affaires Viking line, Laval, Ruffert et Commission c/ Luxembourg⁴⁰.

Ainsi, l'arrêt Ruffert⁴¹ a adopté une position à revers de celle défendue à travers la Convention n°94, en considérant que la directive 96/71/CE s'oppose à une mesure à caractère législatif, prise par une autorité d'un État membre, « prescrivant au pouvoir adjudicateur de ne désigner comme adjudicataires de marchés publics de travaux que les entreprises qui, lors de la soumission, s'engagent par écrit à verser à leurs salariés, en contrepartie de l'exécution des prestations concernées, au minimum la rémunération prévue dans la convention collective applicable au lieu d'exécution de celles-ci ». La Commission d'experts a réagi à cette décision avec la même opiniâtreté que le sujet du droit de grève. Dans son Etude d'ensemble de 2008, elle a ainsi pu souligner, faisant explicitement référence à l'arrêt Ruffert, « que la motivation qui a conduit à adopter la convention en 1949 n'a rien perdu de sa pertinence ni de sa force de conviction. Aujourd'hui plus que jamais, la compétition féroce pour obtenir des contrats publics contraint les soumissionnaires à réduire les coûts et, dans le cadre de ce processus, à économiser sur les coûts de la main-d'œuvre, y compris le salaire des travailleurs et les coûts liés aux autres conditions de travail »⁴².

II. Fixer un salaire minimum : l'exemple du travail maritime

³⁸ Voy. la réaction officielle : https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_646884/lang--en/index.htm.

³⁹ Rapport III(Partie 1 B) de la CEACR, présenté à la 97 session de la Conférence internationale du travail, 2008, (résumé).

⁴⁰ K. CHATZILAOU, « La réponse du CEDS aux arrêts Viking Line et Laval », *RDT*, 2014, p. 163 et s. ; J.-Ph. LHERNOULD, « La CJUE est-elle antisociale? Droits sociaux et libertés économiques: quelques perspectives », *RJS*, 2010, p. 509 et s. ; P. RODIÈRE, « L'impact des libertés économiques sur les droits sociaux fondamentaux dans la jurisprudence de la CJUE », *Droit social*, 2010, p. 573 et s.

⁴¹ CJUE, 3 avril 2008, aff. C-346/06. Celui-ci a connu un infléchissement avec l'arrêt de la CJUE, 17 novembre 2015, aff. C-115/14, RegioPost.

⁴² Rapport III(Partie 1 B) de la CEACR, 2008, p. 11.

Dans cette période de célébration du Centenaire, alors que l'OIT s'interroge sur l'avenir du travail et donc de son action⁴³, un secteur, celui du transport maritime, retient souvent l'attention des observateurs. En effet, bien que l'état des relations entre employeurs, travailleurs et gouvernements rende l'adoption de nouvelles conventions très difficile⁴⁴, quinze instruments sectoriels consacrés aux gens de mer ont été adoptés ou révisés depuis 1987⁴⁵, avec en point d'orgue la convention du travail maritime 2006 (MLC, 2006)⁴⁶. Celle-ci, entrée en vigueur en 2013, concrétise l'ambition de consolider en une norme unique et amendable⁴⁷ l'ensemble de l'acquis et de l'expérience de l'OIT en matière de transport maritime. Le pari, gagné⁴⁸, était que les Etats membres acceptent d'apporter aux gens de mer une protection complète en matière de conditions de vie et de travail à bord des navires, alors que l'approche morcelée antérieure⁴⁹ révélait toute la réticence de ces mêmes Etats à s'engager sur des sujets épineux comme la sécurité sociale ou la rémunération.

Le premier instrument à traiter du salaire minimum des gens de mer est la Convention n°76 sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, de 1946. Si l'entrée en matière apparaît tardive, elle n'en demeure pas moins ambitieuse. En effet, l'article de 5 de la Convention vient fixer un salaire un minimum international, en affirmant que « le salaire ou la solde de base d'un matelot qualifié employé à bord d'un navire auquel s'applique la présente convention ne pourront pas être inférieurs, pour un mois civil de service à bord, à 16 livres, en monnaie du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ou à 64 dollars, en monnaie des Etats-Unis d'Amérique, ou à une somme équivalente, en monnaie d'un autre pays. » Cet instrument n'enregistrera aucune ratification.

Deux principales explications peuvent être avancées. La première concerne le choix même d'avoir traité des salaires dans une convention qui aborde un autre sujet délicat, celui de la durée du travail. La précédente convention n°57 sur la durée du travail à bord et les effectifs n'avait enregistré que trois ratifications. Si le lien entre rémunération et durée du travail est couramment établi autour de

⁴³ Voy. le portail du Centenaire sur le site de l'Organisation et, plus particulièrement, l'initiative consacrée au « Futur of work » : www.ilo.org/100/fr/.

⁴⁴ A ce jour, une seule convention a été adoptée dans la décennie 2010. Il s'agit de la convention n°189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques de 2011.

⁴⁵ Plus de soixante conventions et recommandations internationales du travail ont été adoptées depuis 1920. Les transformations importantes qu'a connues le secteur du transport maritime ont justifié un effort constant d'actualisation des instruments maritimes. Dans le cadre du Mécanisme d'examen des normes (MEN), des travaux ont été engagés de manière à évaluer la pertinence de maintenir en vigueur autant d'instruments, dont certains sont devenus obsolètes : A. CHARBONNEAU, « Les instruments maritimes à l'épreuve du mécanisme d'examen des normes de l'OIT », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2018/2, p. 110 et s.

⁴⁶ Les publications sont nombreuses, qui présentent cette nouvelle convention. Peuvent être utilement consultées : O. FOTINOPOULOU-BASURKO, *Aspectos generales del Convenio refundido sobre el trabajo marítimo*, Gobierno Vasco, Departamento de Transportes y Obras Publicas, Vitoria-Gasteiz, 2006; M. MC CONNELL, D. DEVLIN et Cl. DOUMBIA-HENRY, *The Maritime Labour Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011; J. LAVELLE, *The Maritime Labour Convention 2006 – International Labour Law Redefined*, Informa Law, Routledge, 2014; L. CARBALLO PINEIRO, *International Maritime Labour Law*, International Max Planck Research School for Maritime Affairs at the University of Hamburg, n° 34, Springer, 2015.

⁴⁷ Trois séries d'amendements ont été adoptés depuis 2014, dont deux traitent de la rémunération sous l'angle de la garantie des salaires en cas d'abandon et de piraterie.

⁴⁸ Elle a été ratifiée par 89 Etats représentant 91% de la jauge brute de la flotte mondiale.

⁴⁹ Sur le comportement des Etats et des entreprises vis-à-vis des normes internationales du travail, voy. les analyses d'A. SUPLOT, « Du nouveau au Self-service normatif : la responsabilité sociale des entreprises », *Analyses juridiques et valeurs en droit social, Etudes offertes à Jean Pélissier*, Paris, Dalloz, 2004, p. 641 et s.

la notion de « conditions d'emploi »⁵⁰ ou de « conditions de travail »⁵¹, il était prévisible que l'association de ces deux sujets les fragilise mutuellement. La seconde explication renvoie logiquement à la formulation même de l'article 5. Celui-ci ne se limite pas à affirmer qu'un salaire minimum doit être déterminé au niveau national, il en fixe le plancher pour le matelot qualifié, avec l'idée de mécaniquement influencer sur l'échelle des salaires pour les fonctions supérieures. 1946 est une date importante puisque l'immédiate après guerre va être le moment du développement d'un phénomène qui marquera profondément l'organisation des transports maritimes, que l'on connaît sous le nom des « pavillons de complaisance ». En lien avec les vagues de décolonisation, de nouveaux Etats apparaissent et certains vont proposer aux compagnies maritimes d'immatriculer leurs navires à des conditions fiscales et sociales avantageuses. La Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), qui fédère des syndicats nationaux de marins, va réagir en lançant des campagnes de lutte contre ces « pavillons de complaisance ». Ces campagnes se traduiront par des blocages de navires mais aussi par la volonté de couvrir la flotte mondiale avec des accords syndicaux standardisés, qui prévoient notamment un salaire minimum⁵². Malgré l'engagement d'ITF, le bilan est très mesuré, puisqu'une partie significative de la flotte mondiale va basculer et navigue encore sous pavillon de complaisance. Vue sous cet angle, la volonté d'imposer, en 1946, un salaire minimum international avec un plancher défini apparaît paradoxalement comme une réponse essentielle et à contre-courant des pratiques observées.

L'OIT va maintenir son approche du salaire minimum des gens de mer à l'occasion de deux révisions successives de la Convention n°76, intervenues en 1949 puis en 1958⁵³. Bien qu'enregistrant quelques ratifications, les deux instruments de révision n'entreront jamais en vigueur. En effet, les conditions retenues sont particulièrement restrictives pour ne pas dire décourageantes. Pour prendre l'exemple de la Convention n°109 de 1958, son entrée en vigueur initiale ne devait intervenir que lorsque : « (a) les ratifications de neuf des Membres suivants auront été enregistrées: République fédérale d'Allemagne, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Inde, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Turquie, Union des républiques soviétiques socialistes, Yougoslavie; (b) au moins cinq des Membres dont les ratifications auront été enregistrées possèdent chacun, à la date de leur enregistrement, une flotte marchande dont le tonnage brut sera égal ou supérieur à un million de tonneaux enregistrés; (c) l'ensemble du tonnage de la flotte marchande que posséderont, au moment de l'enregistrement, les Membres dont les ratifications auront été enregistrées est égal ou

⁵⁰ Sur les contours de ce concept au regard des normes maritimes de l'OIT, voy. l'Etude d'ensemble de la Commission d'experts, « Normes du travail dans les navires marchands », 77^{ème} session de la Conférence internationale du travail, Genève, 1990, p. 94 et s.

⁵¹ Voy., par exemple, le plan suivi par l'ouvrage de référence qu'est le Précis Dalloz : G. AUZERO, D. BAUGARD ET E. DOCKÈS, *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2018, p. 995 et s.

⁵² T. ALDERTON et al., *The Global Seafarer. Living and working conditions in a globalized industry*, Genève, OIT, 2004; A. CHARBONNEAU, « Bilan et devenir d'une négociation collective internationale. L'action d'ITF dans le transport maritime », in P. CHAUMETTE (dir.), *Seafarers : an International Labour Market in perspective*, Bilbao, Gomylex, 2016, p. 259 et s.; P. CHAUMETTE, « Droit social des gens de mer », in J.-P. BEURIER (dir.), *Les droits maritimes*, Paris, Dalloz 2014, p. 881 et s. ; D. FITZPATRICK et M. ANDERSON, *Seafarers' rights*, Oxford, Oxford University Press 2005; N. LILLIE, *A Global Union for Global Workers. Collective Bargaining and Regulatory Politics in Maritime Shipping*, New York, Routledge 2006.

⁵³ Convention n° 93 sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), de 1949 et convention n° 109 sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), de 1958.

supérieur à quinze millions de tonneaux de jauge brute enregistrés ». Un compromis se dessine à travers ces lignes, entre la volonté de rechercher l'acceptation préalable des acteurs pertinents du secteur afin que l'instrument acquière une forte légitimité et la possibilité offerte à ces acteurs de garder sous contrôle son entrée en vigueur.

Le traitement par l'OIT du salaire minimum des gens de mer a, aujourd'hui, nettement évolué. Tout d'abord, le lien entre durée du travail et rémunération a été repensé. Lors de l'adoption de la Convention n°147 sur la marine marchande (normes minima) de 1976, qui préfigurait la consolidation opérée par la MLC, 2006, aucun des instruments traitants conjointement de la durée du travail et des salaires n'a été concerné. Si la durée du travail a bien été prise en compte, ce n'est plus dans son rapport à la rémunération mais en lien avec d'autres préoccupations, touchant à la sécurité maritime et à la santé au travail. L'étude d'ensemble sur l'application de la Convention n°147 montre que les Etats qui ont accepté de fournir des informations en matière de rémunération des gens de mer n'abordent pas ou uniquement de manière très générale les salaires minima. Il est rappelé à l'occasion de cette étude que plusieurs gouvernements défendent le principe de non ingérence dans la détermination contractuelle ou conventionnelle des salaires⁵⁴. La déconnexion sera consommée avec la Convention n°180 sur la durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires, de 1996. Les dispositions relatives aux salaires n'ont plus leur place dans cette Convention et sont renvoyés à une Recommandation (n°187) qui lui est associée, donc à un instrument de nature non contraignante.

Une deuxième évolution va se traduire par l'abandon de la référence à un plancher prédéterminé. En effet, la Recommandation n°187 prévoit que « le salaire ou la solde de base pour un mois civil de service d'un matelot qualifié ne devrait pas être inférieur au montant établi périodiquement par la Commission paritaire maritime ou par un autre organe autorisé à le faire par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail »⁵⁵. Ce montant a été fixé, en dernier lieu, à 618 USD au 1^{er} juillet 2019 et il passera à 641 USD au 1^{er} janvier 2021. Un salaire minimum mondial est donc établi au profit des gens de mer, dans le cadre d'un processus régulier de négociation entre organisations représentant les armateurs et les gens de mer. Ce mécanisme s'appuie cependant sur une norme non obligatoire et le salaire déterminé par cette Commission n'a donc pas de valeur contraignante. Il est toutefois une référence prise en compte à défaut d'être acceptée par l'ensemble des acteurs de ce secteur. La MLC, 2006, est venue reprendre ce mécanisme et l'inscrire dans son Principe directeur B2.2.4. Les principes directeurs ont une valeur juridique comparable à celle des recommandations et ne sont donc pas obligatoires pour les Etats qui ratifient la MLC, 2006. A ce titre, lorsque les Etats font rapport à la Commission d'experts sur l'application de cette convention, ils ne sont pas systématiquement tenus d'apporter des informations sur les salaires minima

⁵⁴ Etude d'ensemble de la Commission d'experts, « Normes du travail dans les navires marchands », 77^{ème} session de la Conférence internationale du travail, Genève, 1990, p. 98 et s.

⁵⁵ Paragraphe 10 de la Recommandation n°187. La méthodologie retenue pour la fixation de ce salaire minimum tient compte des pratiques constatées dans les pays et zones représentatifs des nations maritimes (à savoir celles dotées d'une flotte de navires de commerce d'au moins 2 millions de tonneaux de jauge brute) et des pays et zones principaux fournisseurs de gens de mer (ceux ayant plus de 10 000 marins); des taux de change du dollar ; de l'évolution des prix à la consommation ; d'une pondération en fonction du nombre de gens de mer par pays. Voy. le document présenté à la Sous-commission sur les salaires des gens de mer de la Commission paritaire maritime, SWJMC/2018, Genève, 2018 (en particulier son annexe III).

applicables sur les navires battant leurs pavillons. Il semblerait, toutefois, intéressant que la Commission d'experts se penche de plus près sur cette question, dans la mesure où des intérêts concurrentiels sont impliqués mais surtout parce qu'elle mériterait d'être reconnectée à la durée du travail et à la santé au travail, par exemple autour des pratiques qui ont cours en matière d'heures supplémentaires sur les navires.

Une troisième évolution est observable au niveau des stratégies mises en œuvre par ITF. Au tournant des années 2000, cette Fédération syndicale internationale a réorienté son action dans une logique qui s'approcherait de l'idée du partenariat social. Cela s'est traduit, notamment, par le soutien qu'elle a apporté à la négociation de la MLC, 2006, et par la conclusion d'un accord cadre international⁵⁶, le 13 novembre 2003, avec plusieurs organisations d'armateurs. Cet accord, désigné accord IBF (International Bargaining Forum), retient un salaire minimum plus élevé que celui décidé dans le cadre de la Commission paritaire maritime (OIT)⁵⁷. Il couvre 200 000 marins. L'objectif poursuivi est de favoriser l'égalité de traitement salarial à bord d'un même navire ou d'une compagnie maritime, peu importe la provenance des marins.

L'expérience maritime montre ainsi que la volonté initiale de l'OIT, qui était de fixer un salaire minimum international chiffré et contraignant, n'a pas été couronnée de succès. Une approche plus incitative et négociée s'est progressivement affirmée et obtient aujourd'hui de meilleurs résultats. Au demeurant, la question du salaire minimum des gens de mer s'inscrit dans une articulation entre des normes publiques (salaire OIT, législation nationale) et privées (accords ITF, contrat d'engagement) qui fait apparaître quatre situations hiérarchisées : les gens de mer rémunérés en dessous du salaire OIT, les gens de mer au salaire OIT, les gens de mer au salaire IBF et les gens de mer en mesure de négocier individuellement un salaire supérieur au standard IBF. Certains types de trafics, comme le cabotage régional en Afrique ou Asie, viennent alimenter la première situation, ce qui conduit aujourd'hui à réfléchir à l'intérêt de développer des initiatives normatives à cette échelle.

III. Le salaire minimum des travailleurs

L'OIT a consacré, dans la période récente, plusieurs instruments à des travailleurs qui étaient demeurés jusque-là très largement exclus des protections portées par les normes internationales du travail. Il s'agit notamment des travailleurs à domicile⁵⁸, des travailleurs domestiques⁵⁹ et des travailleurs de l'économie informelle⁶⁰. Rappelons que, dans le cadre de la Convention n°131, dont l'application se voulait la plus large possible, les Etats ont été amenés à bien souvent écarter les travailleurs du secteur agricole et les travailleurs à domicile, qui constituent une part significative du travail informel dans les pays en développement mais aussi dans les pays développés.

⁵⁶ R. BOURQUE, *Les accords-cadres internationaux et la négociation collective internationale à l'ère de la mondialisation*, Institut international d'études sociales, Genève, 2005 ; N. LILLIE, *A Global Union for Global Workers. Collective Bargaining and Regulatory Politics in Maritime Shipping*, New York, Routledge 2006.

⁵⁷ Pour la période 2019-2020, le salaire minimum tout compris (avec heures supplémentaires) d'un marin qualifié est de 1732 USD.

⁵⁸ Convention (n°177) et Recommandation (n°184) sur le travail à domicile, de 1996.

⁵⁹ Convention (n° 189) et Recommandation (n°201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, de 2011.

⁶⁰ Recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, de 2015.

Ces instruments doivent être mis en perspective dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'Assemblée des Nations Unies en 2015⁶¹, qui met nettement l'accent sur la lutte contre la pauvreté. L'objectif 8.3 sur le travail décent et la croissance économique affirme la nécessité de « promouvoir des politiques axées sur le développement qui favorisent des activités productives, la création d'emplois décents, l'entrepreneuriat, la créativité et l'innovation et stimulent la croissance des microentreprises et des petites et moyennes entreprises et facilitent leur intégration dans le secteur formel, y compris par l'accès aux services financiers ». L'objectif 10 vise à « réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre » et met en avant l'amélioration progressive du revenu des 40 pour cent les plus pauvres de la population, l'élimination des discriminations et l'adoption de politiques budgétaires, salariales et sociales visant à parvenir progressivement à une plus grande égalité. Dans cette perspective, les fonctions habituellement reconnues au salaire minimum sont réinterrogées, en particulier le concept de « living wage » ou de « salaire assurant des conditions d'existence convenables », tel qu'il émanait du préambule de la Constitution de l'OIT.

Le salaire minimum apparaît tout d'abord comme un élément d'identification des travailleurs cibles. C'est le cas concernant le travail dans l'économie informelle⁶². La recommandation n°204 essaye de trouver un compromis entre « la volonté de faciliter la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle » et la nécessaire préservation, « lors de la transition vers l'économie formelle, du potentiel entrepreneurial, de la créativité, du dynamisme, des compétences et des capacités d'innovation des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle ». La réalisation de ce compromis passe avant toute chose par la conduite, au niveau national, d'un diagnostic des facteurs, des caractéristiques, des causes et des circonstances de l'informalité. La définition du travailleur de l'économie informelle n'ignore alors pas la question de la rémunération. En premier lieu, parce qu'il peut s'agir de travailleurs rémunérés ou non (travailleurs familiaux). En second lieu, parce que ce processus d'identification procède bien souvent de bases de données et d'études qui établissent des liens entre informalité, vulnérabilité et revenus⁶³. L'absence de déclaration du salaire est un facteur pertinent, que ce soit pour échapper à l'impôt ou pour échapper à une sanction parce que le montant du salaire ne correspond pas aux règles applicables. Le niveau de salaire est aussi pris en compte, notamment lorsqu'il n'est pas suffisant pour accéder à une couverture sociale contributive ou au contraire lorsqu'il donne accès à une couverture sociale universelle⁶⁴.

⁶¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>. Il faut noter que la Recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, demeure silencieuse sur la question du salaire.

⁶² Voy. notamment, le dossier thématique « Le travail dans l'économie informelle. Un défi pour le droit social », A. CHARBONNEAU et A. SEIFERT (coord.), *Revue de droit comparée du travail et de la sécurité sociale*, 2017/3, p. 5 et s.

⁶³ Voy. le document *Mesurer l'informalité*, Manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel, Genève, BIT, 2013.

⁶⁴ La prise en compte de cette capacité contributive est un élément clé de la Recommandation (n°202) sur les socles de protection sociale, de 2012, voy. A. CHARBONNEAU, « La recommandation (n°202) de l'OIT sur les socles de protection sociale : répondre par la sécurité sociale aux défis de la mondialisation ? », *Des liens et des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Laborde*, Dalloz, Paris, 2015, p. 277 et s.

C'est ensuite au niveau de la recherche de réponses que le salaire minimum semble trouver du sens. La Recommandation n°204 s'inscrit dans une perspective libérale, privilégiant la promotion d'un environnement propice aux entreprises et à l'investissement⁶⁵. Il ne s'agit pas de se limiter à une démarche inclusive, à travers l'extension des protections accordées aux travailleurs de l'économie formelle, mais bien de définir des solutions adaptées. A ce titre, devraient être promues « des politiques et des institutions du marché du travail visant à aider les ménages à faible revenu à sortir de la pauvreté et à accéder à l'emploi librement choisi, telles que des politiques salariales adéquatement conçues et portant notamment sur les salaires minima, des programmes de protection sociale, y compris les allocations monétaires, des programmes publics d'emploi et de garanties d'emploi, ainsi que des services de l'emploi qui atteignent davantage et mieux les personnes opérant dans l'économie informelle »⁶⁶. Cette perspective peut se trouver freinée par le recul de la croissance des salaires qui est constatée depuis quelques années et qui touche également les pays en développement⁶⁷. Le récent rapport de la Banque mondiale retient pour sa part une approche plus prosaïque, en relevant que « l'application d'un salaire minimum, des avantages requis, d'autres taxes et réglementations rendra le secteur informel peu attrayant aux yeux des travailleurs les plus productifs, ce qui favorisera la croissance de l'économie »⁶⁸.

Dans une perspective classique⁶⁹, la fixation d'un salaire doit tenir compte de la promotion de l'égalité de traitement qui est mise en avant dans ces instruments⁷⁰. La Convention n°177 sur les travailleurs à domicile, parle en son article 4 d'égalité avec les autres travailleurs salariés, « tout en tenant compte des caractéristiques de leur travail ». Il s'agit bien d'amener les politiques nationales, partant d'un régime dérogatoire ou d'une absence de régime, à constamment réexaminer cette situation dans une perspective alors inclusive, qui ne mettrait toutefois pas en péril l'emploi de ces travailleurs. La fixation d'un salaire minimum est alors perçue comme un moyen de parvenir à cet objectif⁷¹. Une approche similaire émane de la Convention n°189 sur les travailleurs et travailleuses domestiques, en prévoyant que tout « Membre doit prendre des mesures afin d'assurer que les travailleurs domestiques bénéficient du régime de salaire minimum, là où un tel régime existe, et que la rémunération soit fixée sans discrimination fondée sur le sexe »⁷².

⁶⁵ Paragraphe 13 de la Recommandation n°204.

⁶⁶ Paragraphe 15 c) de la Recommandation n°204.

⁶⁷ OIT, *Rapport global sur les salaires 2018-2019*, Genève, 2018, p. 2 et s.

⁶⁸ Banque mondiale, *Le travail en mutation*, Rapport sur le développement dans le monde, 2019, p. 31.

⁶⁹ Que l'on trouvait déjà affirmée dans le cadre des instruments sur les travailleurs non-métropolitains, les travailleurs migrants et, plus récemment, dans le cadre de la Convention n°169 relative aux peuples indigènes et tribaux de 1969 (article 20).

⁷⁰ Article 4 de la Convention n°177 sur les travailleurs à domicile.

⁷¹ Paragraphe 15 de la Recommandation n°184 sur les travailleurs à domicile : « pour un travail déterminé rémunéré à la pièce, le taux de rémunération appliqué au travailleur à domicile devrait être comparable à celui perçu par un travailleur occupé dans l'entreprise de l'employeur ou, à défaut, dans une autre entreprise de la branche d'activité et de la région concernées ».

⁷² Article 11 de la Convention n°189.