Parlement européen

Croatian Presidency of the Council of the European Union
PARLIAMENTARY DIMENSION

Note d'information

Salaire minimum équitable

L'Union européenne face à la pauvreté croissante des travailleurs

Malgré l'évolution globalement positive de la croissance économique et de l'emploi, les inégalités salariales et la pauvreté des travailleurs augmentent dans l'Union. Près d'un travailleur européen sur six (17,2 % en 2014) touche un bas salaire, les chiffres allant de 25,5 % en Lettonie et 24,4 % en Roumanie à 2,6 % en Suède selon Eurostat[1]. La proportion de travailleurs salariés menacés par la pauvreté[2] n'a cessé de croître, passant de 8,3 % en 2010 à 9,6 % en 2016, selon Eurostat. Les personnes présentant un faible niveau de compétences qui travaillent dans des professions liées aux services ou dans des professions élémentaires et qui ne possèdent pas de contrat à durée indéterminée et à temps plein sont les plus susceptibles de se retrouver piégées dans un travail à bas salaire. En outre, le risque est légèrement plus élevé pour les hommes que pour les femmes.

Une meilleure protection grâce à un salaire minimum européen, l'une des grandes priorités du programme d'actions de l'Union

Au XXe siècle, la notion de salaire décent (revenu qui permet à un salarié d'avoir un niveau de vie rudimentaire mais socialement acceptable) est apparue dans divers documents et conventions internationaux tels que la constitution de l'Organisation internationale du travail de 1919, qui mentionne explicitement «*la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables*». Plus tard, les exigences en matière de salaire «équitable» ou «décent» ont, entre autres, été insérées dans la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies de 1948, dans le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 et dans la convention (n° 131) de l'OIT sur la fixation des salaires minima de 1970. En Europe, on peut trouver des dispositions semblables dans la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe de 1961, dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de décembre 1989 et, depuis peu, dans le socle européen des droits sociaux fondamentaux de 2017. Tous ces documents définissent le salaire décent comme un droit social fondamental pour tous les travailleurs.

Le débat politique sur un salaire minimum européen remonte aux années 90, quand l'Union s'est penchée sur la mise en œuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de décembre 1989, selon laquelle tous les travailleurs de l'Union doivent être assurés de recevoir «*une*

[1] Eurostat prévoit la prochaine mise à jour de ces données en décembre 2020.
[2] Travailleur à bas salaire: <2/3 du salaire médian national; médiane: valeur séparant la moitié supérieure de la moitié inférieure de la population; risque de pauvreté (pauvreté relative): revenu du ménage < 60 % du revenu médian national après transferts sociaux.

rémunération équitable, c'est-à-dire une rémunération suffisante pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent», aussi appelée salaire «équitable» ou «décent». La question du salaire minimum n'a cependant jamais donné lieu à des politiques concrètes. Néanmoins, l'Union a pour habitude d'émettre, au moins de manière formelle, des recommandations politiques non contraignantes sur des questions de rémunération dans le cadre du Semestre européen.

L'action européenne a été renforcée par la proclamation du socle européen des droits sociaux par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en novembre 2017. L'un de ses vingt principes (principe numéro six) confirme l'engagement en faveur du droit des travailleurs à «*un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent*», compte tenu du contexte national:

> *Socle européen des droits sociaux - principe n° 6: Salaires*
>
> *a)* Les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent.
> *b)* Un salaire minimum adéquat doit être garanti, de manière à permettre de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille en fonction des conditions économiques et sociales nationales, tout en préservant l'accès à l'emploi et la motivation à chercher un emploi. La pauvreté au travail doit être évitée.
> *c)* Tous les salaires doivent être fixés d'une manière transparente et prévisible, conformément aux pratiques nationales et dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux.

L'Union a soutenu la mise en œuvre de ce principe par le biais d'un suivi spécifique dans le cadre du Semestre européen et du tableau de bord social. En 2018, le Conseil a ajouté le salaire minimum à ses lignes directrices pour l'emploi: Les États membres et les partenaires sociaux doivent garantir un salaire minimum adéquat en tenant compte des pratiques nationales et réduire la pauvreté des travailleurs. Certains pays ont reçu des recommandations personnalisées de façon à ce qu'ils revoient leurs systèmes de fixation des salaires ou d'indexation du salaire minimum. À en croire certaines recherches, ce suivi pourrait être renforcé.

En 2019, la nouvelle Commission européenne a mis en place des politiques pour promouvoir les politiques en matière de revenu minimum et leur donner une importance encore plus grande. Dans sa campagne à la présidence de la Commission au nom des socialistes et démocrates, Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission, demandait à chaque État membre de l'Union de fixer un salaire minimum équivalent à 60 % du salaire médian national. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen s'est engagée à «*proposer un instrument juridique destiné à faire en sorte que chaque travailleur au sein de l'Union européenne bénéficie d'un salaire minimum équitable*» au cours des 100 premiers jours de son mandat lorsqu'elle a présenté ses orientations politiques au Parlement européen en juillet 2019, dans le cadre de sa candidature. Lors de son audition au Parlement, Nicolas Schmit, commissaire désigné, a confirmé cet engagement. Il a, par la même occasion, souligné que cet instrument ou cadre juridique pour un salaire minimum ne signifiait pas qu'un seul et même niveau de salaire serait appliqué dans toute l'Union et que la diversité des régimes de fixation des salaires minimums, y compris les conventions collectives prévoyant des salaires décents, ne serait pas remise en question, suivant ainsi le modèle du droit du travail européen en vigueur.

Le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises que soient établis des salaires minimums nationaux

Dans une résolution de 2008 visant à promouvoir l'inclusion sociale et à lutter contre la pauvreté, le Parlement avait déjà invité le Conseil à approuver un objectif commun à l'Union concernant les salaires minimums. Cet objectif devrait garantir une rémunération s'élevant à au moins 60 % du salaire moyen national, comme il est également fait mention dans sa résolution de 2016 sur le dumping social. La résolution de 2017 sur le socle européen des droits sociaux recommande «*l'instauration de planchers*

salariaux sous la forme d'un salaire minimum national» sans spécifier un quelconque objectif. Dans sa résolution sur l'emploi et les politiques sociales de la zone euro d'octobre 2019, le Parlement insiste sur «*la nécessité [...] de réformes permettant la création d'emplois de qualité moyennant l'adoption de mesures destinées à garantir des salaires minimaux adéquats et une rémunération équitable*» et prie la Commission d'accomplir les engagements pris par la présidente de la Commission et par le commissaire à l'emploi et aux droits sociaux.

État des lieux dans les États membres: diversité des régimes et des niveaux de salaire

Dans une étude récente sur les régimes de salaire minimum en Europe, l'agence Eurofound distingue deux catégories:

- Salaire minimum légal: - 22 États membres,
- Salaire minimum sectoriel, non légal (conventions collectives) - DK, FI, SE, AT, IT, CY.

Depuis juillet 2019, le salaire mensuel minimum varie entre moins de 300 euros en Bulgarie et plus de 2000 euros au Luxembourg, selon Eurostat. La disparité des salaires minimums des États membres diminue avec le temps. En outre, ces écarts se révèlent beaucoup moins importants lorsque l'on considère les différences de niveau des prix: les États membres où les niveaux de prix sont plus bas présentent des salaires minimums relativement plus élevés lorsqu'ils sont exprimés en standard de pouvoir d'achat, à l'inverse des États membres où les niveaux de prix sont plus élevés.

État des lieux: la Commission européenne lance une consultation publique

Dans le cadre de son initiative visant à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux, le 14 janvier 2020, la Commission a lancé une consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du traité FUE pour marquer la première phase de la procédure obligatoire à deux étapes dans le domaine des interventions en matière de politique sociale conformément à l'article 153 du traité FUE. Cette première phase est centrée sur l'évaluation de la nécessité et de la portée d'une action politique européenne. À tout moment, les partenaires sociaux peuvent signaler leur volonté de négocier entre eux sur le sujet. Autrement, c'est la Commission qui décidera de ce qu'il convient de faire. Si une action au niveau de l'Union s'avère nécessaire, une deuxième phase de consultation des partenaires sociaux portant sur le contenu de l'éventuelle initiative de l'Union sera lancée.

Dans son document de consultation, la Commission souligne la valeur ajoutée du salaire minimum équitable, lequel contribue à prévenir la pauvreté au travail, à réduire les inégalités salariales, à rendre le travail rémunérateur, et permet de promouvoir la protection des travailleurs à bas salaire et la participation des femmes au marché du travail ainsi que de soutenir la demande intérieure. Étant donné que les progrès enregistrés entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci sont variables, la Commission considère ce domaine d'action comme «*un sujet d'intérêt au niveau européen*». Des données indiquent que la couverture des salaires minimums présente des lacunes, que les critères de fixation du salaire minimum légal manquent de clarté et que les mises à jour des niveaux de salaire minimum sont incohérentes et irrégulières, indépendamment du mécanisme de fixation des salaires (loi, conventions collectives ou mélange des deux). La Commission indique que la situation actuelle compromet la mise en œuvre des droits énoncés dans le principe n° 6 du socle européen des droits sociaux, relatif aux salaires (voir ci-dessus),et par conséquent l'objectif de convergence vers le haut dans l'Union.

Le document de consultation établit également les caractéristiques du salaire minimum adéquat sans donner d'objectifs concrets particuliers. Parmi ces caractéristiques figurent un lien avec le salaire médian (ou moyen) national brut; un lien avec le salaire net après la déduction des impôts et des cotisations sociales; un lien avec les niveaux de revenus qui protègent contre la pauvreté (salaire décent ou 60 % du revenu médian des ménages, par exemple); un lien avec le pouvoir d'achat; la comparaison de l'évolution des

salaires minimums et de celle de la productivité afin de déterminer si les salaires minimums profitent de la croissance économique. Une autre dimension présentée dans le document est celle de la couverture du salaire minimum: la loi accorde-t-elle des exemptions au salaire minimum légal (par exemple, pour les jeunes, les personnes handicapées, certains secteurs)? Quelle est la proportion de travailleurs couverts par des salaires fixés par convention collective?

En ce qui concerne la base juridique d'une éventuelle action européenne, la Commission renvoie notamment à l'article 9 du traité FUE qui prévoit que l'Union s'engage à promouvoir l'emploi et à lutter contre l'exclusion sociale, à la charte des droits fondamentaux (article 31: «Conditions de travail justes et équitables»), à l'article 151 du traité FUE sur la mise en œuvre de mesures dans le domaine de la politique sociale ainsi qu'à l'article 153 qui définit les domaines d'intervention tels que les conditions de travail et la lutte contre l'exclusion sociale. Le traité exclut néanmoins les rémunérations (article 153, paragraphe 5). Dans ce contexte, la Commission cite des exemples où des instruments juridiques européens incluant les rémunérations ont été adoptés, tels que la directive sur l'égalité des rémunérations (1975) ou la recommandation du Conseil relative à l'inclusion active de 2008 qui œuvre en faveur d'emplois de qualité, y compris sur le plan de la rémunération et des avantages. Les lignes directrices adoptées par le Conseil en 2018 font également mention des niveaux de salaire minimum adéquats. En outre, dix États membres de l'UE ont ratifié la convention (n° 131) de l'OIT sur la fixation des salaires minima qui fait force de loi.

En partant du principe qu'une initiative européenne sur des salaires minimums équitables pourrait être appropriée, la Commission présente pour principaux objectifs de fixer un niveau de salaire adéquat compte tenu des conditions économiques et sociales nationales, de protéger efficacement les travailleurs européens, d'impliquer efficacement les partenaires sociaux dans l'ajustement des salaires minimums, d'encourager la conclusion de conventions collectives et de veiller à ce que la fixation du salaire minimum légal soit régie par des cadres nationaux fondés sur des critères clairs et stables, assortis de mises à jour raisonnablement fréquentes et régulières. Une telle action présenterait une valeur ajoutée pour l'Union, selon quatre axes: 1) garantir des salaires minimums équitables pour les travailleurs; 2) donner un élan politique pour améliorer la situation au niveau national; 3) aider les États membres à parvenir à une convergence vers le haut en matière de conditions de travail; 4) accroître le pouvoir d'achat des bas salaires et ainsi stimuler la demande intérieure.

À ce stade de la procédure, la Commission ne précise pas quel type d'instrument juridique européen pourrait être envisagé. Pourtant, les références aux actes juridiques européens existants concernant directement ou indirectement les rémunérations laissent penser qu'il pourrait s'agir d'une directive fixant des normes minimales ou d'une recommandation du Conseil.

Divergence de points de vue des parties prenantes sur la mise en place d'un salaire minimum européen

Les parties prenantes ne partagent pas toutes le même point de vue sur les initiatives européennes visant à instaurer un salaire minimum (équitable). Dans sa résolution relative aux priorités pour la coordination des négociations collectives et des politiques salariales, publiée récemment, la Confédération européenne des syndicats (CES) fixe une valeur de référence de 60 % du salaire moyen/médian national pour le niveau de salaire minimum le moins élevé afin de garantir une vie décente à tous les travailleurs et à leurs familles. Pour atteindre de tels objectifs, la CES soutiendra, sur demande, ses organisations membres qui exigent la mise en place de mécanismes transparents de fixation des salaires minimum, qui soutiennent les politiques de salaires minimums conformes au critère de la CES, qui suivent l'évolution des salaires et des salaires minimums nationaux et qui élaborent des clauses pour les conventions collectives afin de lutter contre la précarité et d'améliorer la sécurité des revenus.

En réponse au lancement de la consultation publique de la Commission, le 14 janvier 2020, la CES insiste en particulier sur le renforcement de la négociation collective sans mentionner d'autres éventuelles interventions européennes. La CES reconnait que «*porter le salaire minimum légal à 60 % du salaire médian, soit l'équivalent officiel du seuil de pauvreté, est une exigence de base*» mais considère que ce «*n'est pas suffisant*». Rappelant les nombreuses violations du droit à la négociation collective dans les États membres; la CES souligne que «*tous les travailleurs doivent avoir le droit d'adhérer à un syndicat et de négocier collectivement un salaire juste avec les employeurs*». Elle prie la Commission de montrer l'exemple et de s'assurer que les marchés publics ne soient accessibles qu'aux entreprises qui négocient les salaires avec les syndicats.

La plateforme sociale (plateforme des ONG européennes du secteur social) soutient la mise en place d'un salaire minimum qui protège efficacement les travailleurs contre la pauvreté tout en conservant les mesures d'incitations à l'emploi. Dans son document de synthèse, elle établit trois conditions préalables au salaire minimum adéquat: 1) il doit être supérieur à ce qui est considéré comme un revenu minimum adéquat; 2). il doit s'élever à au moins 60 % du salaire médian national; 3) il doit être fixé de manière non discriminatoire, quels que soient le type de contrat et le secteur économique.

Réagissant à l'initiative de la Commission, les employeurs s'opposent à toute législation sur le salaire minimum. BusinessEurope souligne que la fixation des salaires est une compétence nationale et qu'elle est mieux réalisée par les partenaires sociaux nationaux. Elle considère que le Semestre européen est l'outil idéal pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. Dans l'ensemble, le besoin d'équité devrait aller de pair avec une perspective de gains de productivité, de compétitivité et de stabilité macro-économique.

Quelques questions-cadres pour le débat

Des mesures clés devraient-elles être prises au niveau européen afin de réduire la pauvreté au travail?

Quel instrument européen pourrait-il être adapté pour garantir le salaire minimum équitable dans votre pays?

Comment l'Union pourrait-elle renforcer la participation des partenaires sociaux?

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen et du parlement croate.