

VERS UN SALAIRE MINIMUM EUROPÉEN ? CLARIFIONS LE DÉBAT



■ **SOFIA FERNANDES**

Chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors, affaires économiques et sociales

L'auteure remercie Arnaud le Naourès pour son travail d'assistant de recherche.

Introduction

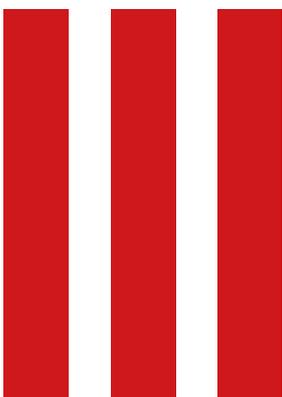
À l'aube des élections européennes, l'idée d'instaurer un « salaire minimum européen » fait un retour en force dans le débat public et apparaît comme un moyen de renforcer la convergence sociale entre les pays, de lutter contre la pauvreté et, ainsi, de concrétiser l'« Europe sociale » aux yeux des citoyens européens.

Ce décryptage vise à contribuer au débat autour de cette proposition en mettant l'accent sur trois questions. Avant tout, la forte disparité entre les salaires minimums nationaux est une réalité, mais il est utile de rappeler que le niveau des prix n'est pas non plus le même d'un bout à l'autre de l'Europe. Lorsque les écarts de prix sont pris en considération, les écarts de salaires restent importants mais se réduisent fortement. Ensuite, malgré cette disparité des salaires minimums dans l'Union européenne (UE), on constate une dynamique de convergence salariale vers le haut à l'œuvre au sein de l'UE. En effet, le salaire minimum augmente beaucoup plus rapidement dans les pays d'Europe de l'Est, qu'à l'Ouest de l'Europe.

Le rattrapage salarial des pays où le salaire minimum est plus faible est enclenché, ce qui ne veut pas dire qu'il ne puisse pas être accéléré. Enfin, parler d'un « salaire minimum européen » n'est pas synonyme d'un même salaire minimum pour tous les pays, mais signifie plutôt d'instaurer un seuil minimal commun, adapté à la réalité de chaque pays (soit un salaire minimum en pourcentage du salaire médian ou moyen national). Différentes propositions sont avancées ; il est important de comprendre leur impact et de connaître la situation actuelle de chaque pays face au possible mécanisme européen à établir.

1. Une forte disparité des salaires minimums dans l'UE

Les importants écarts de salaire minimum entre les pays de l'UE servent souvent d'argument au besoin de convergence sociale au sein de l'Union ou pour illustrer l'existence d'une concurrence sociale entre les pays. Dans ce contexte il est aussi régulièrement rappelé que six pays de l'UE ne disposent pas d'un salaire minimum légal. Ces six pays



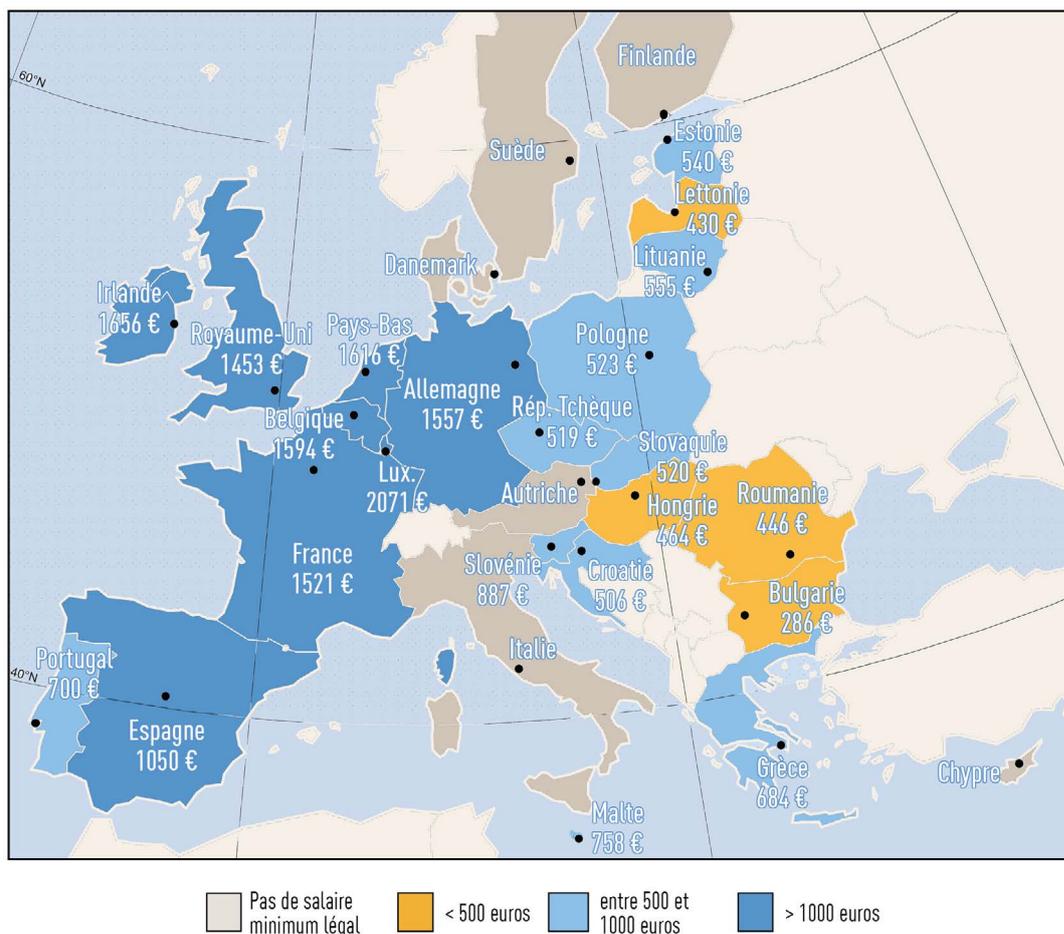
disposent néanmoins de salaires minimums sectoriels déterminés par des conventions collectives ou par voie législative. Ces pays peuvent par ailleurs difficilement être accusés de nourrir – par l’absence d’un salaire minimum légal – une concurrence sociale au sein de l’UE, dans la mesure où il s’agit, pour la plupart, de pays où le coût de la main-d’œuvre est supérieur à la moyenne de l’UE.

Parmi les 22 pays de l’UE qui ont fixé un salaire minimum national par voie législative, le niveau du salaire minimum légal en valeur brute varie de 286 euros en Bulgarie à 2071 euros au Luxembourg, soit un écart de 1 à 7. Sur la base des salaires minimums bruts mensuels exprimés en euros (janvier 2019), les États membres de l’Union peuvent être

répartis en quatre groupes distincts¹ (voir carte 1) :

- **Pas de salaire minimum légal** – Six pays : Danemark, Finlande, Suède, Autriche, Italie et Chypre².
- **Un salaire minimum national entre 250 et 500 euros par mois** – Quatre pays : la Bulgarie affiche le salaire minimum le plus faible (286 euros) ; les trois autres pays de ce groupe – la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie – présentent un salaire minimum autour de 450 euros.
- **Un salaire minimum national entre 500 et 1 000 euros par mois** – Dix pays : dans ce groupe nous pouvons différencier trois sous-groupes. La Croatie, la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne, l’Estonie

CARTE 1 ■ Salaires minimums légaux dans l’UE au 1^{er} janvier 2019 (en euros par mois)



Source : *Elaboration de l’auteur avec des données Eurostat*

1. Depuis le 1er Janvier 2019, deux pays de l’UE ont augmenté leur salaire minimum: la Grèce l’a augmenté au 1er février de €683.76 à €758.33 (sur 14 mois ; soit une augmentation de 11%) et le Royaume-Uni l’a augmenté au 1er avril de GBP 7,83 à GBP 8,21 (soit une hausse de 4,9%).

2. Parmi ces six pays, Chypre est le seul à avoir un coût de la main-d’œuvre inférieur à la moyenne de l’UE. Voir : Eurostat, « Coûts de la main-d’œuvre dans l’UE », Communiqué de presse, 11 avril 2019.

et la Lituanie ont des salaires minimums proches de 500 euros; la Grèce, le Portugal et Malte se rapprochent des 700 euros; et la Slovénie présente le salaire minimum le plus élevé de ce groupe (886 euros).

- **Un salaire minimum national d'au moins 1 000 euros par mois** – 8 pays : l'Espagne est juste au-dessus des 1000 euros; six pays sont proches des 1500 euros : le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande; seul le Luxembourg dépasse les 2000 euros.

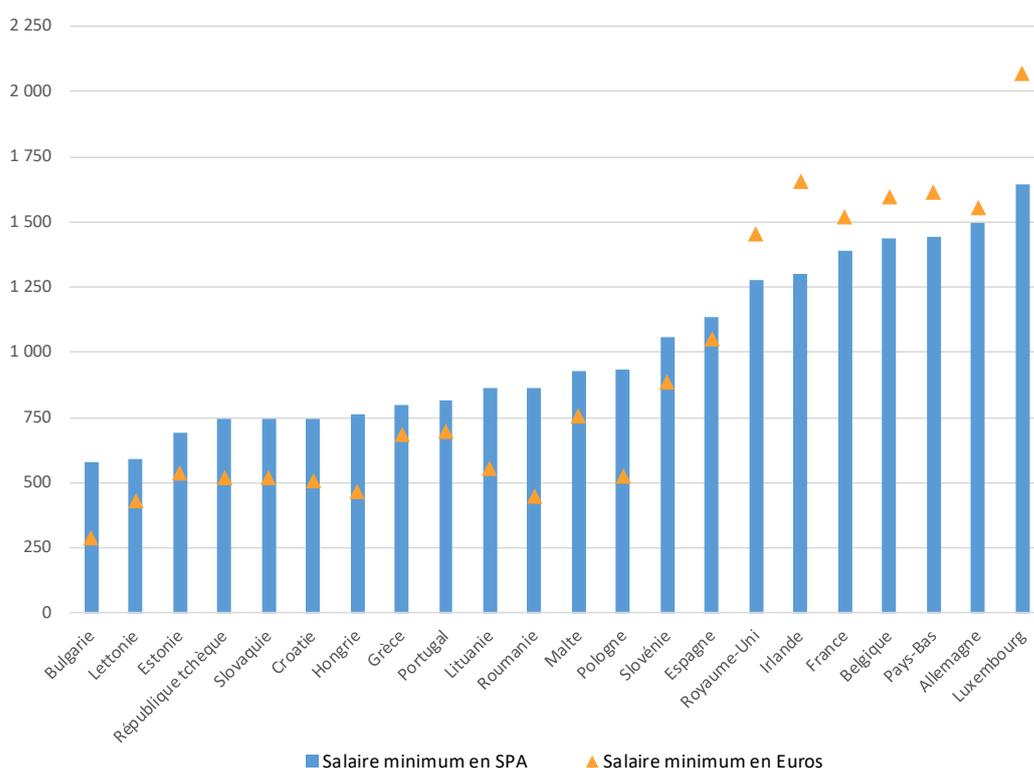
S'il y a des écarts de salaires minimums importants entre les pays de l'UE, il est nécessaire de souligner qu'il y a également de fortes disparités de niveaux de prix entre les pays. Il est ainsi utile de comparer les salaires en prenant en considération les écarts de prix, c'est-à-dire le salaire minimum en standard de pouvoir d'achat.

En général, y a une relation directement proportionnelle entre le niveau du salaire minimum et le niveau des prix : les pays ayant des salaires relativement faibles en euros présentent les niveaux de prix les plus bas; inversement les salaires minimums, plus élevés sont associés à des niveaux de prix

plus élevés. Par conséquent, les écarts de niveau de salaire minimum entre les pays se resserrent lorsque l'on prend en considération les niveaux de prix de chaque pays. Les disparités au niveau du salaire minimum entre les États membres diminuent, passant d'un rapport de 1 à 7 lorsque le salaire est exprimé en euros, à un rapport de 1 à 3 lorsqu'il est exprimé en standard de pouvoir d'achat.

La comparaison du classement des pays selon que les salaires minimums sont exprimés en euros ou en standard de pouvoir d'achat montre que l'ajustement des niveaux de prix modifie le classement des pays, certains gagnant des places et d'autres en perdant. Quelques variations intéressantes sont à souligner. Quatre pays perdent plusieurs places : l'Irlande passe de la 2^e à la 6^e place, le Portugal de la 11^e à la 14^e, la Grèce de la 12^e à la 15^e et l'Estonie de la 14^e à la 22^e place. À l'inverse, les États membres suivants sont montés dans le classement après prise en compte des différences de niveaux de prix : la Roumanie (progression de la 20^e à la 12^e place); Allemagne de la 5^e à la 2^e place et la Pologne de la 15^e à la 10^e place.

GRAPHIQUE 1 ■ Salaires minimums légaux mensuels bruts dans l'UE au 1^{er} janvier 2019 (en standard de pouvoir d'achat et en €)



Source : *Elaboration de l'auteur avec des données Eurostat*

2. Une convergence salariale ascendante entre les pays de l'UE depuis 2004

Si nous analysons l'évolution du salaire minimum dans les pays de l'UE depuis 2004 (l'année du premier élargissement de l'UE aux pays d'Europe Centrale et de l'Est), une conclusion majeure s'impose. Au cours des 15 dernières années, les salaires ont généralement augmenté beaucoup plus rapidement dans les pays d'Europe de l'Est qu'à l'Ouest ou au Sud de l'UE.

À titre d'exemple, le salaire minimum a augmenté depuis 2004 de 25% en France, contre 200% en Pologne, 367% en Bulgarie ou 556% en Roumanie. Ainsi, s'il y a aujourd'hui des disparités salariales entre les pays de l'UE, ces écarts étaient beaucoup plus importants

au moment de l'adhésion de ces pays à l'UE. Le salaire minimum au Luxembourg est aujourd'hui sept fois supérieur au salaire minimum en Bulgarie ; il était dix-sept fois supérieur en 2007³. En Roumanie, le salaire minimum est passé de 115 euros l'année de l'adhésion du pays à l'UE à 446 euros aujourd'hui (l'augmentation a été accélérée ces dernières années, le salaire minimum en Roumanie ayant doublé de 2016 – 232 euros – à 2019).

Sur les 15 dernières années, l'augmentation la plus faible du salaire minimum a été enregistrée en Grèce, ce qui s'explique par la baisse de 22% du salaire minimum en 2012, en pleine crise grecque.

Ces chiffres illustrent une dynamique de convergence salariale entre l'Est et l'Ouest/

TABLEAU 1 ■ Taux de croissance du salaire minimum dans les pays de l'UE

	VARIATION 2004-2019	VARIATION NOMINALE 2018-2019	VARIATION RÉELLE 2018-2019
Roumanie	556%	9,4%	5,3%
Bulgarie	367%	9,8%	7,2%
Lituanie	326%	38,8%	36,2%
Lettonie	262%	0,0%	-2,6%
Slovaquie	252%	8,3%	5,8%
Estonie	241%	8,0%	4,6%
Pologne	199%	4,0%	2,9%
République Tchèque	151%	8,6%	6,7%
Hongrie	130%	4,4%	1,5%
Espagne	96%	22,3%	20,6%
Slovénie	88%	5,2%	3,3%
Portugal	64%	3,4%	2,3%
Irlande	54%	2,6%	1,9%
Luxembourg	48%	3,6%	1,6%
Malte	40%	1,4%	-0,4%
Royaume-Uni	38%	3,7%	1,3%
Belgique	34%	2,0%	-0,3%
Pays-Bas	28%	2,4%	0,8%
France	25%	1,5%	-0,6%
Grèce	8%	0,0%	-0,8%
Allemagne	-	3,9%	2,1%
Croatie	-	9,4%	7,9%

Source : Calculs de l'auteur avec des données Eurostat pour le **salaire minimum en euros** entre 2004 et 2019 (au 1^{er} janvier) et le **taux d'inflation** pour 2018

3. En 2007, le salaire minimum en Bulgarie était de 92 euros contre 1570 euros au Luxembourg.

Sud de l'Europe. Les taux de croissance du salaire minimum enregistrés en 2019 confirment cette tendance avec des hausses du salaire minimum les plus importantes dans les pays d'Europe de l'Est. Si nous comparons les variations réelles du salaire minimum entre janvier 2018 et janvier 2019 (c'est-à-dire la variation nominale corrigée du niveau de l'inflation), nous pouvons distinguer deux groupes de pays. Le premier réunit ceux où le salaire minimum n'a pas augmenté de plus de 2,5% ; il s'agit des pays d'Europe de l'Ouest et du Sud et de trois pays d'Europe de l'Est qui font figure d'exception : la Hongrie, la Lettonie et Malte. Le deuxième groupe est composé de pays d'Europe de l'Est et de l'Espagne (où le gouvernement socialiste a décidé d'augmenter de 22% le salaire minimum en janvier dernier), qui enregistrent des variations réelles du salaire minimum supérieures à 2,5%, atteignant 36% en Lituanie, plus de 7% en Croatie et en Bulgarie et plus de 5% en République tchèque, Slovaquie et Roumanie.

3. Vers un salaire minimum européen ?

Le Socle européen des droits sociaux (SEDS), proclamé en 2017, prévoit, parmi ses vingt droits et principes dont doivent jouir tous les citoyens européens, que dans tous les pays de l'UE « *Des salaires minimum appropriés doivent être garantis, à un niveau permettant de satisfaire aux besoins du travailleur et de sa famille compte tenu des conditions économiques et sociales du pays* ».

C'est néanmoins au début des années 90 que remonte le débat sur une politique européenne pour un salaire minimum coordonnée au niveau européen. Ce débat est fondé sur de nombreux textes européens défendant le droit à « une rémunération équitable » permettant d'assurer au travailleur et à sa famille un niveau de vie décent (notamment la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe de

1961 et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989).

Outre l'impulsion donnée par la proclamation du Socle et le contexte favorable de campagne pour les élections européennes, cette idée est d'actualité pour deux raisons principales. D'une part, la mobilité des travailleurs s'est fortement accrue au sein de l'UE (elle a doublé en dix ans) ce qui rend particulièrement important une convergence sociale entre les pays afin de limiter le risque de concurrence sociale entre eux. D'autre part, cette idée reçoit un soutien – ou du moins un intérêt – renouvelé de la part d'un certain nombre d'acteurs. Ainsi, la Confédération européenne des Syndicats (CES) est finalement parvenue à rassembler tous ses membres autour de l'idée et mène une campagne en faveur d'un salaire minimum européen⁴. Du côté des gouvernements nationaux, la France et l'Allemagne ont contribué à donner de la visibilité à cette idée. Alors que le président Emmanuel Macron a appelé à l'adoption d'un salaire minimum européen dans sa lettre ouverte aux citoyens européens⁵, début 2019 le ministre allemand du Travail Hubertus Heil soulignait que la création d'un « cadre européen juridique pour le salaire minimum et le revenu minimum » serait l'une des priorités de la présidence allemande du Conseil de l'UE au deuxième semestre 2020 (ce qui concrétisera un engagement prévu dans l'accord de coalition de l'actuel gouvernement allemand)⁶.

Parler d'un salaire minimum européen n'est cependant pas synonyme d'instaurer le même salaire minimum partout en Europe. Comme nous l'avons vu, il y a des écarts de prix importants entre les pays qui doivent être pris en considération. Il s'agirait donc d'établir un seuil minimal commun pour la fixation du salaire minimum de chaque pays, afin de garantir que dans chaque pays le salaire minimum n'est pas inférieur à un certain niveau. Chaque pays resterait naturellement

4. Confédération européenne des syndicats, *Les salaires minimums ne doivent pas être des salaires de misère*, Campagne « Pay rise », 8 novembre 2017.

5. Emmanuel Macron, « *Pour une Renaissance européenne* », Lettre ouverte aux Européens, 4 mars 2019.

6. Voir Thorsten Schulten et Malte Luebker, « *WSI minimum wage report 2019* », Rapport, n° 46, WSI – Institute of Economic and Social Research, mars 2019.

libre de fixer un salaire minimum supérieur au seuil minimal européen.

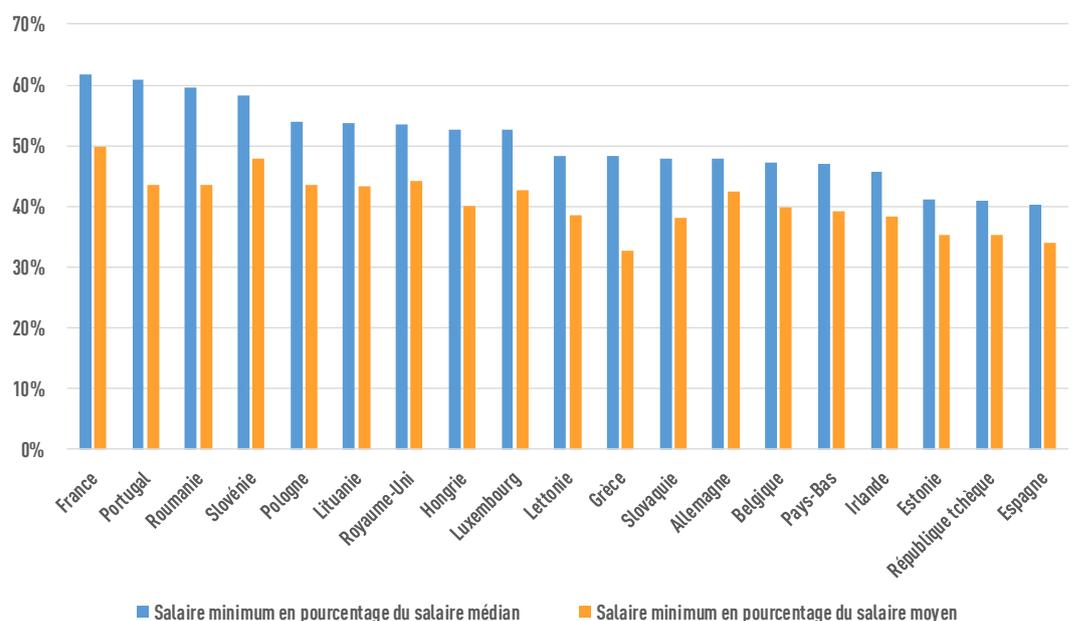
La règle la plus souvent mise en avant est celle d'un salaire minimum atteignant au moins un certain pourcentage (entre 50% et 60%) du salaire médian ou du salaire moyen⁷. Le graphique 2 fournit des informations sur la part du salaire minimum brut national dans le salaire brut médian et moyen. Nous pouvons constater que dans tous les pays le salaire minimum représente une proportion plus élevée du salaire médian que du salaire moyen, ce qui illustre que les salaires médians sont plus faibles que les salaires moyens. Dans la mesure où le seuil des bas salaires est fixé par l'OCDE à deux tiers du salaire médian, l'idée de créer un salaire minimum européen est également souvent exprimée en pourcentage du salaire médian. En 2017, le rapport entre le salaire minimum et le salaire médian dans les pays de l'Union était compris entre 40 % (Espagne) et 62 % (France).

Si la règle européenne était d'avoir un salaire minimum d'au moins 60% du salaire médian, cela impliquerait – au-delà de l'instauration d'un salaire minimum légal dans les 6 pays de l'UE qui n'en disposent pas à ce jour – d'augmenter le salaire minimum dans 16 pays de l'UE. Seuls la France, le Portugal et la Roumanie ont atteint (ou sont très proches) de ce seuil.

Fixer le seuil à 50% du salaire médian serait beaucoup moins ambitieux car si l'objectif est de promouvoir une convergence salariale vers le haut au sein de l'UE, seuls 5 pays à salaires très bas seraient concernés (Chypre qui devrait instaurer un salaire minimum et la Lettonie, Slovaquie, Estonie et la République tchèque qui devraient augmenter leur salaire minimum). Les autres pays dans lesquels cette norme européenne aurait un impact sont des pays qui ne peuvent pas être pointés du doigt pour concurrence salariale : 5 pays devraient instaurer un salaire minimum légal – Danemark, Suède, Finlande, Autriche et Italie – et 6 autres devraient l'augmenter – Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Irlande, Espagne et Grèce.

La CES propose d'établir un processus d'augmentation des salaires minimums en deux étapes : établir une trajectoire pour que le salaire minimum soit d'au moins 60% du salaire médian dans chaque pays et, dans un deuxième temps, viser l'objectif de 60% du salaire moyen national. Ce deuxième objectif est très ambitieux, sachant que les salaires minimums varient en 2017 de 33% (Grèce) à 50% (France) du salaire moyen national. Pour l'atteindre, tous les pays devraient donc augmenter considérablement leur salaire minimum, ce qui requiert naturellement un horizon temporel plus long.

GRAPHIQUE 2 - Salaire minimum brut en % du salaire médian et moyen national à plein temps (2017)



Source : *Elaboration de l'auteur avec des données OCDE. Données non disponibles pour la Bulgarie, la Croatie et Malte.*

7. Le salaire médian est le salaire qui divise la structure salariale en deux segments égaux, c'est-à-dire le salaire qui marque la limite entre les 50% les plus payés et les 50% les moins payés de tous les employés. Le salaire moyen représente la moyenne arithmétique de tous les salaires.

L'exemple du Portugal et de la Roumanie – qui ont déjà un salaire minimum à hauteur de 60% du salaire médian – illustre que l'objectif de la convergence salariale ascendante au sein de l'UE doit aller au-delà de cette éventuelle norme européenne, et même au-delà de la seule considération du niveau du salaire minimum. En effet, dans ces deux pays, le niveau relativement élevé du salaire minimum comparé au salaire médian national est le résultat d'une grande concentration de salariés au bas de l'échelle salariale. Afin de garantir une réelle convergence salariale ascendante et de lutter efficacement contre le phénomène des travailleurs pauvres, il est nécessaire de prendre en considération d'autres dynamiques, telles que le pourcentage de travailleurs rémunérés au niveau du salaire minimum, le niveau et l'évolution du salaire médian et moyen ou encore le pourcentage de travailleurs à temps partiel.

Enfin, il est important de rappeler qu'il y a aujourd'hui dans les traités une interdiction pour l'UE de légiférer en matière de rémunération (article 153.5 du TFUE⁸). Il ne sera ainsi pas possible d'avoir une directive européenne dans ce domaine, ce qui ne veut cependant pas dire que l'UE est condamnée à l'inaction tant que les États n'auront pas accepté de revoir les traités. L'action européenne en matière de rémunération peut s'inscrire dans la lignée des principes des chartes européennes et du SEDS et se traduire par un engagement national au plus haut niveau – chefs d'État et gouvernement – dont le suivi du respect serait fait dans le cadre du semestre européen de coordination des politiques économiques et sociales nationales et concrètement par les recommandations que la Commission adresse à chaque pays au printemps.

Malgré la mobilisation de la CES et de certains pays, il ne sera pas facile d'obtenir un engagement de tous les pays sur cette question. Certains pays sont opposés à une action européenne dans ce domaine, au premier rangs desquels les pays qui ne disposent pas aujourd'hui d'un salaire minimum légal et sont soucieux de respecter le rôle de leurs partenaires sociaux nationaux. Les pays d'Europe de l'Est, peu enthousiastes avec l'idée de renforcer le volet social du projet européen, ne seront probablement pas les porteurs de cette initiative. La France, qui en a fait un sujet de campagne à l'aube des élections européennes, peut néanmoins espérer compter sur certains soutiens. L'Espagne (et le Royaume-Uni, bien que pays sortant de l'UE) a déjà établi au niveau national une trajectoire de hausse du salaire minimum pour atteindre 60% du salaire médian ; les gouvernements portugais et grecs sont plutôt favorables à l'idée ; tandis que l'Allemagne s'est engagée à en faire un des sujets de sa présidence du Conseil de l'UE, en juillet 2020 (bien que les réticences de la présidente de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, concernant le renforcement de la dimension sociale du projet européen puissent faire douter d'un engagement réel de l'Allemagne sur cette idée). À court terme, cette proposition ne figure pas dans l'agenda européen (la présidence finlandaise, qui commence le 1^{er} juillet prochain, y est opposée). Le défi pour les porteurs de cette idée est donc de sensibiliser et mobiliser les membres du prochain Parlement européen et de la prochaine Commission afin que la proposition soit dans l'agenda européen au cours des cinq prochaines années.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors

⁸. Article 153.5 du TFUE : « Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out ».