

15/06/2022

Klervi Kerneis,
Chercheuse associée,
égalité femmes-hommes

BLOG
— POST

Un pas de plus vers des salaires minimaux adéquats dans l'UE



© Photo by [Mak](#) on [Unsplash](#)

En vue de la réunion du Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSCO) du 16 juin, durant laquelle l'accord provisoire sur la directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'UE sera soumise au vote des États, nous revenons sur cette initiative de l'UE, proposons quelques éléments d'explication sur le compromis final et, plus généralement, nous efforçons de clarifier les enjeux d'une telle directive pour les travailleurs européens.

I . Contexte et proposition initiale

La présentation d'une proposition législative sur la question des salaires minimaux était l'une des grandes promesses faites par la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen. L'objectif d'une telle initiative était de **lutter contre la pauvreté au travail**, qui a augmenté de 8,3 % à 9,4 % entre 2007 et 2018¹, ainsi que de contribuer à mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux, proclamé en 2017 sous la présidence de Jean-Claude Juncker. Entre-temps, la pandémie de COVID a notamment eu pour conséquence de remettre les secteurs à bas salaires, composés de ceux qu'on a appelés les « travailleurs essentiels », au centre de l'échiquier politique. Aujourd'hui,

¹ Commission européenne (2020), [Rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne](#), SWD(2020) 245 final, 28 octobre. [Résumé en français.]

alors que les citoyens de l'UE sont confrontés à une forte hausse des prix, la directive se dote d'une nouvelle vocation : **protéger les travailleurs à bas salaires contre l'inflation**.

Dès le départ, la proposition est cependant loin d'avoir fait l'unanimité. Les pays nordiques étaient particulièrement réticents à ce que l'UE légifère sur cette question, de crainte qu'elle porte atteinte à leur système social national. En effet, dans six États membres de l'UE (Suède, Danemark, Finlande, Autriche, Italie et Chypre), les salaires sont fixés exclusivement grâce à des conventions collectives, aussi ces pays ne disposent-ils pas de salaire minimum légal. D'autres pays d'Europe centrale et orientale, en particulier la Hongrie, ont également émis de fortes réserves car la directive empiéterait selon eux sur leur souveraineté nationale, et auraient ainsi préféré que la question reste entièrement entre les mains des États. D'autres pays, comme la France, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie et l'Espagne, ont vu dans cette directive l'opportunité d'accélérer la convergence salariale au sein de l'UE et de lutter ainsi contre le dumping social – le salaire minimum légal au Luxembourg est en effet environ 7 fois plus élevé que celui en Bulgarie, ou environ 3 fois plus si l'on prend en compte les niveaux de vie des pays².

Aussi la Commission européenne a-t-elle dû naviguer entre ces différentes positions, tout en s'assurant de ne pas trop s'éloigner des dispositions des traités, **la question des rémunérations étant explicitement exclue du champ de compétences de l'UE**³. La proposition soumise en octobre 2020 reflète ces différentes contraintes.

Malgré tout, la Commission a réussi à exposer clairement ses deux grands objectifs pour la directive. D'abord, et seulement pour les 21 États membres concernés, la proposition vise à **s'assurer du caractère adéquat des salaires minimaux légaux, c'est-à-dire qu'ils doivent permettre aux travailleurs de vivre dignement**. Derrière ce concept plutôt vague de 'caractère adéquat', la Commission a en fait proposé plusieurs critères à respecter pour évaluer les salaires minimaux, à savoir le pouvoir d'achat, le niveau des salaires, leur taux de croissance et leur répartition, ainsi que la productivité (Article 5). Le texte permettait également l'utilisation de valeurs de références indicatives reconnues au niveau international pour guider l'évaluation des États et prévoyait des actualisations régulières pour ces salaires (Article 5). La directive a aussi introduit des dispositions sur des possibilités de variations (Article 6), sur la participation des partenaires sociaux (Article 7) ainsi que sur les moyens pour améliorer l'accès des travailleurs à cette protection (Article 8). Ensuite, la directive a été conçue pour **promouvoir la négociation collective** dans tous les États membres (Article 4), étant donné que les pays avec une forte couverture des négociations collectives disposent généralement **de salaires minimaux plus élevés, d'une proportion plus faible de travailleurs à bas salaires, et de moins d'inégalités salariales**. La proposition entendait en ce sens renforcer la capacité des partenaires sociaux et encourager la négociation collective sur les salaires. Elle stipulait également que les États membres dans lesquels la couverture des négociations collectives était inférieure à 70 % devaient prévoir l'adoption d'un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives ainsi que d'un plan d'action pour promouvoir ces négociations. Des dispositions horizontales relatives aux marchés publics, au suivi et à la collecte de données ainsi qu'au droit de réparation et aux sanctions étaient également incluses dans le projet législatif.

² S. Fernandes & K. Kerneis (2022), [Vers des salaires minimums adéquats dans l'UE ?](#), Infographie, Institut Jacques Delors, 10 janvier.

³ [Article 153\(5\) TFEU](#).

II • Négociations et prochaines étapes

À la fin de l'année 2021, le Parlement européen et le Conseil ont chacun de leur côté adopté leur position sur le dossier. Le Parlement a renforcé le texte de différentes manières, par exemple en ajoutant deux critères pour évaluer le caractère adéquat des salaires minimaux, à savoir la pauvreté au travail ainsi qu'un panier de biens et de services national à prix réels, ou encore en exigeant une actualisation annuelle des dits salaires. Le Parlement a également rehaussé l'objectif relatif au taux de couverture des négociations collectives à 80 % des travailleurs. Il a aussi retiré l'article 6 concernant les possibles dérogations (sans pour autant les interdire explicitement) et a ajouté tout au long du texte des dispositions importantes pour une meilleure protection des syndicats et de leurs représentants. Du côté du Conseil, l'accord sur une orientation générale sous la Présidence slovène avait fait office de surprise en raison de la nature sensible du dossier. Le compromis trouvé a plutôt assoupli le texte de la Commission, en particulier concernant les variations aux salaires minimaux, la collecte et le suivi des données ainsi que les contrôles. Le Conseil a aussi supprimé les mentions des valeurs de référence indicatives utilisées au niveau international pour guider l'évaluation des salaires minimaux, et a transformé l'objectif sur les négociations collectives en un simple seuil. Seuls deux États membres ont finalement voté contre la proposition (le Danemark et la Hongrie) et deux se sont abstenus (l'Autriche et l'Allemagne, cette dernière du fait de sa situation politique à l'époque). Même la Suède, qui était l'un des principaux opposants à la directive avec le Danemark, a fini par soutenir le texte.

Face au fait que le Parlement se soit attaché à renforcer le texte tandis que le Conseil a lui plutôt choisi de sanctuariser au maximum les traditions et pratiques nationales (sans doute beaucoup de « lignes rouges » au sein du Conseil dépendaient de telles garanties), la marge de manœuvre pour les négociations interinstitutionnelles semblait alors très étroite. Et de fait, huit trilogues ont été nécessaires au cours de cinq mois pour parvenir à un accord, du premier trilogue le 13 janvier au dernier le **6 juin 2022**. L'accord a également été perçu comme une victoire concrète pour la Présidence française du Conseil de l'UE, qui avait fait de ce dossier l'un de ses chevaux de bataille.

Au final, chaque colégislateur a pu faire valoir une partie de ses demandes. Le Parlement a réussi à maintenir **la mention des valeurs de référence de 60 % du salaire médian et 50 % du salaire moyen ainsi que celle relative au panier de biens et services à prix réels**, mais il n'a pas réussi à imposer un critère relatifs à la pauvreté au travail. Le Conseil a su conserver le critère de productivité ainsi que l'article sur les possibilités de variations (même si le Parlement a pu rétablir l'exigence d'un objectif légitime sur cette question, comme l'avait initialement proposé la Commission). Une des principales victoires pour le Parlement a été **le renforcement de l'objectif relatif à la couverture des négociations collectives et de la protection des syndicats**. Enfin, le Conseil a réussi à maintenir l'actualisation obligatoire des salaires minimaux légaux tous les deux ans et a ajouté une exception tous les quatre ans pour les pays utilisant des mécanismes d'indexation automatique.

Le texte a été présenté au COREPER le 8 juin et est en train d'être examiné par les ambassadeurs. Il devrait être formellement adopté le 16 juin, lors du Conseil EPSCO. La Suède semble avoir fait marche arrière quant à son soutien à la directive, bien que les négociateurs considèrent que ses préoccupations ont bien été prises en compte dans le texte de compromis. Il est toutefois peu probable que cela affecte la décision finale du Conseil, puisque la majorité qualifiée devrait être atteinte avec ou sans le soutien de la Suède. En parallèle, l'accord provisoire devra également être approuvé par la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen, et lors d'une prochaine session plénière.

III . Accueil et perspective

Si l'accord a été généralement perçu comme une avancée positive pour une Europe plus sociale et pour la protection des travailleurs, beaucoup s'inquiètent toutefois de la portée réelle de la directive : si elle n'impose pas de salaire minimum légal dans chaque État membre, et si elle ne fixe pas non plus un seuil minimum qui augmenterait automatiquement le salaire minimum dans la plupart des pays de l'UE, alors quel sera l'impact concret de la directive sur les travailleurs européens ?

Selon l'analyse d'impact réalisée par la Commission, **jusqu'à 24 millions de personnes pourraient bénéficier de cette nouvelle législation**, en fonction des augmentations de salaires minimaux légaux par les États. Cependant, ces estimations sont basées sur les deux valeurs de référence (60 % du salaire médian et 50 % du salaire moyen), incluses dans la directive comme guides possibles pour les États, et non comme des objectifs en soi, comme l'aurait souhaité par exemple la Confédération européenne des syndicats. Même dans ce cas, les travailleurs français et portugais n'auraient été affectés que marginalement puisque les salaires minimaux légaux dans ces pays dépassent ou s'approchent de 60 % du salaire médian national et de 50 % du salaire moyen. La directive aura aussi des conséquences différentes selon les États puisque la proportion de personnes au salaire minimum varie selon les pays – en ce sens, la directive pourrait potentiellement avoir un fort impact sur des pays comme la Lituanie.

La directive devrait également contribuer à **réduire l'écart salarial entre les hommes et les femmes** puisque les femmes représentent la majorité des personnes au salaire minimum. En outre, si elle est correctement mise en œuvre, la directive devrait aider à renforcer les négociations collectives, à la baisse dans l'UE – elles sont en effet passées de 66 % en 2000 à 56 % en 2018– et en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale⁴. Malgré les inquiétudes des pays Nordiques, **la directive pourrait au contraire être un moyen d'exporter leur modèle en matière de négociations collectives dans d'autres parties de l'Europe**, et d'en généraliser les avantages.

Pour garantir que les objectifs présentés soient pleinement atteints, la Commission devra surveiller la mise en œuvre de la directive dans les États membres et évaluer son efficacité. Néanmoins, il appartient aussi aux gouvernements de se saisir de l'opportunité offerte par cette directive et **de faire preuve à leur tour d'ambition au niveau national**, au-delà des normes minimales convenues au niveau de l'UE (cela pourrait par exemple inclure l'utilisation systématique des valeurs de référence mentionnées ci-dessus).

Par ailleurs, le texte a une forte **portée symbolique**. Le principe 6 du Socle européen des droits sociaux stipule que « les travailleurs ont droit à un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent ». L'entrée en vigueur de la directive montrerait que ce socle est plus qu'une simple déclaration de bonnes intentions, et que ses principes ont pour but d'être transformés en propositions concrètes, puis en instruments efficaces pour améliorer la vie des citoyens européens. En outre, si l'on se réfère aux enquêtes d'opinion menées à l'échelle européenne, les inégalités sociales sont considérées comme le principal défi pour l'UE, et neuf Européens sur dix affirment qu'une Europe sociale est importante pour eux personnellement⁵. La nécessité d'établir des règles sur le salaire minimum dans l'UE était également l'une des principales recommandations soumises par les citoyens dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe⁶.

⁴ Commission européenne (2020), *Op. Cit.*

⁵ Commission européenne (2022), *Eurobaromètre spécial 517 sur l'avenir de l'Europe*, janvier ; Commission européenne (2021), *Eurobaromètre spécial 509 sur les questions sociales*, mars.

⁶ Union européenne (2022), *Conférence sur l'avenir de l'Europe : Rapport sur les résultats finaux*, mai.

Toutefois, il nous faut insister sur le fait que cette directive ne doit pas être considérée comme la panacée pour garantir de bonnes conditions de travail et de vie aux citoyens européens. D'autres textes législatifs ambitieux au niveau de l'UE devront suivre pour persévérer vers cet idéal. La future **directive sur les travailleurs des plateformes** pourrait entraîner le potentiel reclassement de quelque 4,1 millions de personnes en travailleurs salariés, ce qui permettrait d'améliorer leur protection sociale et d'augmenter leurs revenus annuels, et contribuerait ainsi à réduire la pauvreté au travail dans l'UE⁷. Autre élément très important, un cadre européen relatif au revenu minimum constituerait une grande avancée pour les 95 millions de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE, soit près de 22 % de la population totale⁸. Alors que la Commission européenne prévoit de présenter une proposition de **Recommandation du Conseil relative à des dispositifs de revenu minimum adéquats** à l'automne prochain, on peut se demander si une législation plus contraignante n'aurait pas été plus appropriée. Il convient en effet de rappeler que l'UE n'a pas réussi à atteindre son objectif de réduire de 20 millions le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ou l'exclusion sociale dans le cadre de sa stratégie Europe 2020. L'UE doit donc se donner les moyens si elle veut réussir à atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé lors du Sommet social de Porto en mai 2021 : sortir au moins 15 millions de personnes de la pauvreté d'ici à 2030. •

7 Commission européenne (2021), [Rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme](#), (2021) 396 final, 9 décembre. [Résumé en français.]

8 Eurostat (2022), [Personnes en risqué de pauvreté ou d'exclusion sociale](#).

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 • Traduction de l'anglais par l'auteure • Édition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors



Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

