

Vers le salaire minimum : le Graal de l'Europe sociale

Matthieu Hornung,

Co-animateur de Sauvons l'Europe en
Belgique, administrateur au Comité
Européen des Régions

La quête d'une rémunération équitable des travailleurs garantie au niveau européen se heurte depuis la conception du Marché Unique à plusieurs obstacles politiques et légaux. Pour la première fois, la Commission européenne publie une proposition de directive pour un salaire minimum adéquat, qui tente de prendre en compte ces difficultés et de les surmonter. Cet événement ouvre peut-être la voie à une relance plus large de l'Europe sociale.

1 La Longue quête

La lutte pour une convergence européenne des rémunérations des travailleurs est un combat vieux de plus de trente ans. En effet, dès décembre 1989, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs évoquait la nécessité de garantir au niveau européen une rémunération équitable pour les travailleurs et d'un salaire de référence équitable¹. Du fait d'un veto de Margaret Thatcher, la Charte fut privée de son caractère contraignant mais, pendant toutes les élections européennes qui s'ensuivirent, la revendication de l'instauration d'un salaire minimum européen fut un leitmotiv des programmes électoraux et tout particulièrement de ceux de la famille socialiste européenne.

¹ "5. Tout emploi doit être justement rémunéré. Il convient à cet effet que, selon des modalités propres à chaque pays: — soit assurée aux travailleurs une rémunération équitable, c'est-à-dire une rémunération suffisante pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent; — les travailleurs soumis à un régime de travail autre que le contrat à temps plein et à durée indéterminée bénéficient d'un salaire de référence équitable;"

La consécration de la très grande coalition chrétienne-démocrate, social-démocrate et libérale à la tête de la Commission Européenne pour le mandat 2019-2024 ne fut ainsi possible que sur base de l'engagement pris par la nouvelle présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, dans ses "orientations politiques" de décembre 2019 de proposer "un instrument juridique garantissant que chaque travailleur de notre Union bénéficie d'un salaire minimum équitable" dans le cadre d'un "plan d'action visant à mettre pleinement en œuvre le pilier européen des droits sociaux".

Le pilier européen des droits sociaux de 2017 stipulait en effet dans son principe 6 relatif aux salaires que : "*Les travailleurs ont droit à un salaire juste permettant un niveau de vie décent. 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, tout en sauvegardant l'accès à l'emploi et les incitations à chercher un emploi. Il convient d'éviter le phénomène des travailleurs pauvres. Tous les salaires sont fixés de manière transparente et prévisible, conformément aux pratiques nationales et dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux.*"

Au-delà des orientations données par des textes juridiques européens plus ou moins contraignants, la question des rémunérations demeure un enjeu social européen majeur. Les bas salaires restent une caractéristique de l'emploi dans l'Union européenne. Environ un employé sur six touche un bas salaire. Par ailleurs, ces dernières années, les bas salaires n'ont pas suivi le rythme des autres salaires dans de nombreux États membres, ce qui a entraîné une augmentation des inégalités salariales. La proportion de personnes employées exposées au risque de pauvreté est passée de 8,3% en 2010 à 9,3% en 2018. La part des bas salaires aurait augmenté à mesure que les emplois précaires prenaient de l'ampleur. Parallèlement, l'importance de la négociation collective s'est érodée en Europe. Ainsi, en 2000, 66 % des travailleurs étaient « couverts » par une négociation collective, contre 56 % dix-huit ans plus tard.

Les bas salaires restent une caractéristique de l'emploi dans l'Union européenne

L'épidémie de Covid-19 est également venue se greffer sur l'urgence politique d'agir. En effet, elle a eu un impact négatif sur les salaires des travailleurs, et en particulier pour les bas salaires. Une enquête en ligne d'Eurofound 2020 a révélé que pour près de 40% de la population, la situation financière était pire qu'avant la pandémie, et près de la moitié des sondés ont indiqué que leurs ménages étaient en difficulté pour joindre les deux bouts (47% en avril 2020).

2 Le siège périlleux du salaire minimum

Pressée par l'urgence politique et sociale, la Commission européenne devait néanmoins affronter au préalable deux obstacles majeurs.

Le premier obstacle était l'opposition frontale des partenaires sociaux en Suède, en Finlande et au Danemark, trois Etats gouvernés par les sociaux-démocrates. Ils avaient annoncé être disposés à utiliser « tous les instruments politiques et juridiques » à leur disposition pour empêcher l'adoption d'une directive européenne imposant un salaire minimum inscrit dans la loi, qui à leur sens pourrait anéantir le modèle économique et social nordique. Dans ces trois pays, le niveau des salaires est en effet déterminé dans le cadre d'accords collectifs, négociés tous les deux ou trois ans pour chaque branche par les partenaires sociaux. Plutôt que d'arrêter une rémunération minimale, ces accords fixent « un salaire d'entrée sur le marché du travail » indicatif pour les entreprises. Les premières réactions de Députés européens scandinaves à travers toutes les formations politiques après la publication par la Commission de sa proposition de directive le 28 octobre laissent présager d'une levée prudente de cette opposition.

Dans certains pays, le niveau des salaires est déterminé dans le cadre d'accords collectifs

L'article 153 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne portant sur la politique sociale constituait pour sa part un deuxième obstacle significatif. En effet, son paragraphe 5 dispose que *"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"*. Comme confirmé par un arrêt Impact de la Cour de Justice de l'Union européenne de 2008³, cet article 153, paragraphe 5, *"doit être interprété comme couvrant des mesures équivalent à une ingérence directe du droit de l'Union dans la détermination des rémunérations au sein de l'Union européenne"*. Il ne fallait donc pas s'attendre à ce que la Commission proposât un salaire minimum unique pour toute l'Europe.

Dans ce contexte, il relevait de la gageure que la Commission présentât finalement le 28 octobre, après deux phases de consultations préalables des "parties prenantes" en janvier-février et juin-septembre 2020, une proposition de directive sur des salaires minimaux "adéquats" dans l'Union européenne. Elle prenait ainsi à contre-pied le patronat européen, qui ne voulait pas aller au-delà de simples "recommandations", et proposait un acte juridique contraignant sur la forme mais proposant une méthodologie in fine assez souple pour créer, selon les termes de Nicolas Schmit, Commissaire à l'emploi (socialiste et luxembourgeois), *"une meilleure convergence, la réduction des écarts, l'amélioration des salaires, la création d'une dynamique positive autour des salaires minimums et des salaires en général"*.

³ [Arrêt n° C268/06 de la Cour \(grande chambre\) du 15 avril 2008, Impact contre Minister for Agriculture and Food et autres.](#)

3 Entrons-nous dans Avalon ?

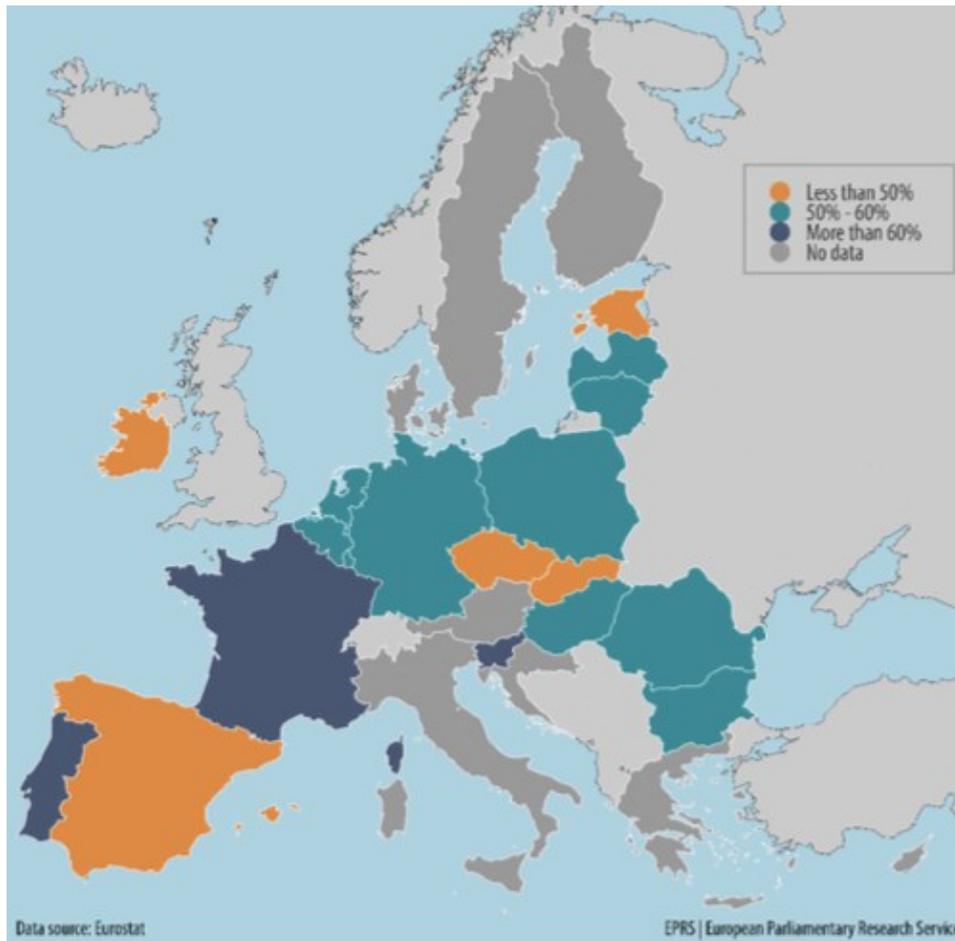
La proposition de directive de la Commission, ouvrant la voie à une procédure législative qui ne devrait pas être conclue avant la mi-2021 dans le meilleur des cas, essaie de concilier les deux modèles sociaux coexistant au sein de l'UE. Elle prend donc en compte les États membres où la fixation du salaire minimum est assurée par conventions collectives (comme c'est le cas dans 6 États membres, notamment scandinaves) comme ceux où elle l'est par des salaires minimums légaux fixés par la législation (comme c'est le cas dans 21 États membres). Cette proposition marche donc sur deux jambes, celle de l'amélioration des conditions de détermination du salaire minimum et celle de l'accroissement de la couverture des accords collectifs.

Ainsi, les États membres disposant d'un cadre légal national fixant un salaire minimum sont tenus de déterminer des critères clairs et stables pour fixer le niveau salarial. Pour la Commission ces critères doivent comprendre le pouvoir d'achat, la productivité, l'évolution des salaires et la répartition des revenus. Les procédures devraient être plus transparentes, et les exceptions clairement limitées. A titre d'exemple, l'Allemagne devrait ainsi ajuster la définition du salaire minimum introduite en 2015 qui se base sur le développement de salaires convenus collectivement, le pouvoir d'achat ou la productivité jouant un rôle secondaire.

Par contre, à la grande déception de la majorité des syndicats européens, la Commission n'a fixé aucun seuil contraignant dans le corps de la directive. Elle se contente de faire référence dans un considérant à l'existence d'indicateurs couramment utilisés au niveau international, tels que 60% du salaire médian brut et 50% du salaire moyen brut, qui peuvent aider à orienter l'évaluation de l'adéquation du salaire minimum par rapport au niveau brut des salaires. Or, sur les 21 États appliquant un salaire minimum légal, seuls le Portugal et la Bulgarie dépassent actuellement le seuil d'un salaire minimum représentant 60% du salaire médian brut. La France en est proche, suivie de la Slovaquie. L'Allemagne se situe pour sa part à 40%.

La Commission n'a fixé aucun seuil contraignant dans le corps de la directive

Ironie de l'histoire, le cabinet fédéral allemand adoptait, le même jour que la présentation de la proposition de directive par la Commission, l'ordonnance fixant la feuille de route pour l'augmentation du salaire minimum en trois étapes pour atteindre 10,45 euros à la mi-2022. Mais ce n'est qu'un salaire minimum de 12 euros, revendiqué par le SPD, qui permettrait à l'Allemagne d'atteindre le seuil de 60% de salaire médian brut. La proposition de la Commission, présidée par une élue de la CDU, verse donc de l'eau au moulin du SPD à l'horizon des élections législatives de septembre 2021.



Salaire minimum en proportion du salaire mensuel brut médian, Eurostat, 2014

Deuxième "jambe" de la proposition de directive de la Commission: renforcer la couverture et le rôle des partenaires sociaux, notamment dans tous les États membres où la couverture de la négociation collective est inférieure à 70%. Elle attend des États membres des plans d'action pour promouvoir le dialogue social. Selon l'étude d'impact préalable à la préparation de la directive, seule une dizaine d'États membres atteindraient une telle couverture qui d'ailleurs aurait chuté de façon significative, en particulier dans les nouveaux États membres. Mais même au sein des États qui dans l'imaginaire collectif seraient exemplaires en la matière, des progrès significatifs restent à accomplir. Ainsi, seulement 55% des salariés en Allemagne travaillent actuellement dans des entreprises soumises à des conventions collectives.

Seule une dizaine d'États membres atteindraient une couverture syndicale adéquate

Il est probable que le débat dans le cadre de la procédure législative au niveau du Parlement européen et du Conseil se cristallise autour de trois questions :

- L'introduction du seuil de référence de 60% du salaire médian
- La question des exemptions possibles au salaire minimum pour des catégories particulières dans la mesure où l'article 6 de la proposition de directive laisse ouverte la possibilité de mécanismes tels que les "SMIC jeunes"
- La définition de la notion même de "travailleur".

En effet, la Commission semble vouloir ménager la chèvre et le chou entre laisser les Etats-membres définir la notion de travailleur par la loi ou par accord collectif, et la référence à une jurisprudence de la Cour de Justice qui date de 1986 (affaire Lawrie-Blum⁴) et qui est donc bien antérieure à l'émergence de nouvelles formes de travail, notamment les formes précarisées dans le cadre de l'économie de plateforme.

Au-delà de la lettre exacte de la directive au terme de la procédure législative, la Commission européenne mise clairement sur une nouvelle dynamique induite par ce texte (notamment par la *peer pressure*). Selon l'étude d'impact, la directive pourrait permettre d'améliorer les conditions salariales de 10 à 20 millions de travailleurs et réduire les inégalités salariales entre les femmes et les hommes d'au moins 5%.

La directive pourrait permettre d'améliorer les conditions salariales de 10 à 20 millions de travailleurs

La Commission est certainement allée très loin au regard des possibilités limitées que lui offre le cadre juridique et institutionnel. Suffisamment loin en tout cas pour être désormais dans une situation de penser très vite de nouveaux projets-phare aussi emblématiques pour l'Europe sociale que ne l'était jusqu'ici le projet de cadre de référence européen pour les salaires minimum.

L'accompagnement social du Green Deal et des transitions écologique et numérique sera certainement au cœur d'une relance de l'Europe sociale mais il devra être rendu tangible autour d'un projet concret et dans le cadre d'une stratégie d'ensemble. Celle-ci sera nécessaire afin de donner une cohérence aux multiples initiatives sociales annoncées dans le programme de travail de la Commission européenne pour 2021, comme une initiative pour l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes, un plan d'action pour la mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux, un plan d'action pour l'économie sociale et la mise en place d'une garantie pour l'enfance. Elle devra aussi intégrer des réponses européennes à la confrontation du monde du travail avec l'épidémie de COVID, à commencer par l'encadrement du télétravail, notamment par un droit à la déconnexion.

⁴ [Arrêt de la Cour n°66/85 du 3 juillet 1986, Deborah Lawrie-Blum contre Land Baden-Württemberg.](#)

Le Graal du salaire minimum à portée de main, c'est un nouveau cycle qui s'ouvre peut-être pour l'Europe sociale.