



Bruxelles, le 14.1.2020
C(2020) 83 final

DOCUMENT DE CONSULTATION

**Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 TFUE
sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable**

DOCUMENT DE CONSULTATION

Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 TFUE sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable

1. INTRODUCTION

La durabilité environnementale, les gains de productivité, l'équité et la stabilité macroéconomique seront les quatre dimensions de notre politique économique dans les années à venir. L'équité des conditions de travail figure donc au cœur même de toute économie sociale de marché au service des personnes. Les citoyens attendent de l'Union qu'elle leur fournisse un bien-être de haut niveau, à l'heure où l'économie s'oriente vers des modèles de croissance plus écologiques et davantage tournés vers le numérique¹. La détermination de la présidente von der Leyen à faire en sorte que l'Europe soit «*plus ambitieuse en matière d'équité sociale et de prospérité*»² constitue un engagement politique visant à répondre à ces attentes.

Des salaires adéquats sont essentiels pour assurer des conditions de travail équitables ainsi que des conditions de vie décentes aux travailleurs européens. Fixés par des conventions collectives ou par des dispositions légales, les salaires minimum contribuent à protéger les travailleurs à bas salaire et à prévenir la pauvreté au travail. Comme le souligne le principe 6 du socle européen des droits sociaux sur les salaires (dont la mise en œuvre relève de la responsabilité partagée des États membres et des institutions de l'UE), «*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.*» Par rapport à cet objectif, les progrès enregistrés sont variables à la fois entre les États membres et à l'intérieur de ceux-ci, ce qui est contraire à la promesse d'une prospérité économique partagée et nuit à l'objectif de convergence vers le haut. C'est pourquoi il s'agit là d'un sujet de préoccupation au niveau européen.

La présidente von der Leyen a annoncé qu'un «*instrument juridique destiné à faire en sorte que chaque travailleur au sein de l'Union européenne bénéficie d'un salaire minimum équitable*» sera proposé, dans le cadre d'un «*plan d'action pour la mise en œuvre intégrale du socle européen des droits sociaux*», en s'appuyant sur la conviction selon laquelle «*la dignité du travail est sacrée*» et les salaires minimum «*devraient permettre un niveau de vie décent*».

Dans ses orientations politiques, elle a également souligné que «*les salaires minimum devraient être fixés conformément aux traditions nationales, au moyen de conventions*

¹ Voir Eurobaromètre spécial n° 471 «Fairness Inequality and Intergenerational mobility», de mars 2018, et l'Eurobaromètre spécial n°486 «European 2019», de mars 2019.

²«Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe». Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024.

collectives ou de dispositions légales. Je crois fermement à la valeur du dialogue social entre employeurs et syndicats, c'est-à-dire entre les personnes qui connaissent le mieux leur secteur et leur région». La négociation collective est un élément essentiel de l'économie sociale de marché encouragée par l'UE et constitue une base solide pour fixer les salaires dans de bonnes conditions. Le respect des traditions nationales et de l'autonomie des partenaires sociaux est également mis en avant par le Parlement européen dans sa récente résolution³ sur les politiques sociales et de l'emploi dans la zone euro.

Le présent document vise à la consultation des partenaires sociaux, conformément à l'article 154, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), sur l'orientation possible de l'action de l'UE pour relever le défi consistant à assurer des salaires minimum équitables aux travailleurs de l'Union. Conformément à l'article 151 et à l'article 153, paragraphe 5, du TFUE, ainsi qu'à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁴, toute action éventuelle de l'UE dans le domaine des salaires minimum ne viserait pas à harmoniser directement le niveau des salaires minimum dans l'ensemble de l'UE. Elle respecterait en outre les traditions nationales, l'autonomie des partenaires sociaux et la liberté de négociation collective. Elle ne chercherait pas à établir un mécanisme uniforme pour fixer le salaire minimum et n'établirait pas le niveau de rémunération, qui relève de la liberté contractuelle des partenaires sociaux au niveau national de même que de la compétence des États membres. Par conséquent, les salaires minimum continueraient à être fixés soit par des conventions collectives, soit par des dispositions légales, dans le plein respect des compétences nationales et de la liberté contractuelle des partenaires sociaux. En particulier, une action de l'UE ne viserait pas à introduire un salaire minimum légal dans les pays où les conventions collectives sont nombreuses et où les salaires sont fixés exclusivement au moyen de telles conventions.

Cette consultation a été décidée parallèlement à une communication intitulée «Une Europe sociale forte pour des transitions équitables». La communication expose une vision pour l'amélioration de l'économie sociale de marché de l'UE et pour la promotion de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, de manière à garantir que la transition en matière de neutralité climatique, de numérisation et de mutation démographique soit juste et équitable sur le plan social.

2. POURQUOI DES SALAIRES MINIMUM ?

Malgré la croissance modérée des salaires observée ces dernières décennies dans certains États membres, la situation des travailleurs à bas salaires s'est aggravée et les inégalités salariales se sont accrues. Certains de ces travailleurs ont subi une diminution relative de leur salaire et de leur pouvoir d'achat. Environ un travailleur sur six au sein de l'UE perçoit un bas salaire⁵ et ce ratio affiche une tendance à la hausse. Il a augmenté en moyenne dans l'ensemble de l'UE, passant de 16,7 % à 17,2 % entre 2006 et 2014⁶, avec des

³Résolution du Parlement européen sur l'emploi et les politiques sociales de la zone euro. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0033_FR.html

⁴ Cf. notamment l'affaire C-268/06, Impact, points 123-124.

⁵ En termes statistiques, les bas salaires sont définis comme les salaires qui sont inférieurs aux deux tiers du salaire médian national.

⁶ Dernières données disponibles, Eurostat, Enquête sur la structure des salaires (earn_ses_pub1).

hausse importantes dans certains pays. La pauvreté au travail a connu une évolution similaire, passant de 8,1 % à 9,6 % entre 2005 et 2018⁷.

Les travailleurs ayant un faible niveau d'éducation, dans des professions liées aux services ou dans des professions élémentaires, sont susceptibles d'être plus touchés que les travailleurs ayant un diplôme de l'enseignement supérieur ou ceux qui travaillent dans d'autres secteurs. En outre, les petites entreprises de tous les pays ont tendance à employer une proportion plus élevée de travailleurs à bas salaire.

Parmi les travailleurs à bas salaires, les travailleurs aux contrats d'emploi atypiques sont particulièrement exposés au risque de pauvreté au travail. Dans de nombreux États membres, la multiplication des emplois atypiques (y compris l'emploi temporaire, le travail à temps partiel et le travail sur demande, ainsi que le travail intérimaire), qui s'explique par le poids croissant des services dans l'économie, par l'évolution technologique et par l'émergence de nouveaux modèles d'entreprise, est susceptible d'accroître le risque de pauvreté au travail parmi certains travailleurs. Étant donné que les travailleurs concernés ont tendance à percevoir des salaires inférieurs à ceux des travailleurs permanents à temps plein, cela contribue également à l'inégalité salariale. Certaines nouvelles formes de travail émergentes pourraient encore accentuer ces tendances. Si elles peuvent avoir des effets positifs en facilitant l'activité économique des citoyens et en augmentant la flexibilité des travailleurs et des entreprises, elles peuvent aussi présenter des risques, dans la mesure où elles ne prévoient pas toujours les mêmes protections que les formes de travail standard, y compris des salaires minimum⁸.

Les salaires minimum protègent les travailleurs à bas salaire et ceux qui ne disposent que d'un faible pouvoir de négociation. Ils contribuent à ce que la rémunération des travailleurs à bas salaires suive l'évolution de la productivité. Des salaires minimum adéquats réduisent la pauvreté au travail et l'inégalité salariale au bas de l'échelle des rémunérations. Étant donné que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à percevoir un bas salaire (proche ou égal au salaire minimum), le fait d'améliorer l'adéquation du niveau du salaire minimum favorise également l'égalité entre les femmes et les hommes. Les salaires minimum contribuent en outre à rendre le travail financièrement attrayant, en renforçant les incitations à travailler. En particulier, ils sont susceptibles de promouvoir la participation des femmes au marché du travail, ce qui assure un volume de cotisations plus élevé aux systèmes de protection sociale et contribue au fil du temps à réduire l'écart de pension entre les femmes et les hommes. Dans le même temps, d'autres politiques peuvent également contribuer à la lutte contre l'inégalité salariale et la pauvreté au travail. Les politiques en matière d'éducation et de compétences contribuent à faire en sorte que les travailleurs soient dotés des compétences nécessaires dans l'économie, ce qui leur permet d'avoir accès à des emplois mieux rémunérés. La législation relative à la protection de l'emploi influe sur les mesures incitant à la création de différentes formes de travail (y compris les emplois permanents et temporaires, ainsi que le travail indépendant). Enfin, les systèmes de prélèvements et de prestations agissent directement sur la charge fiscale et les revenus nets des travailleurs à bas salaires.

D'un point de vue économique, des augmentations appropriées du salaire minimum favorisent la croissance globale des salaires. Elles ont un effet d'entraînement sur les salaires légèrement supérieurs au salaire minimum et, partant, sur la croissance globale des salaires. Elles peuvent faire diminuer le taux de rotation des travailleurs dans le secteur à bas

⁷ Eurostat, sur la base de l'enquête EU-SILC [ilc_iw01].

⁸ OCDE (2018): «The emergence of new forms of work and their implications for labour relations», document présenté lors de la 1^e réunion du groupe de travail du G20 sur l'emploi.

salaires et encourager les entreprises de même que les travailleurs à accroître leur productivité et à investir dans le capital humain. Dans certains pays, elles sont liées à la rémunération globale dans le secteur public, ce qui a une incidence indirecte sur le niveau des salaires. Des salaires minimum adéquats peuvent soutenir la demande intérieure et, partant, la résilience de l'économie, en particulier dans un environnement économique caractérisé par une inflation faible et persistante. Dans le même temps, les augmentations du salaire minimum doivent tenir compte de l'environnement économique et des effets possibles sur l'emploi et la compétitivité. Au nombre des éventuels effets négatifs figurent notamment un risque accru que les entreprises cherchent à réduire le coût de la main-d'œuvre en externalisant le travail, y compris le travail indépendant, en délocalisant les activités à faible productivité ou encore en ne respectant pas entièrement les dispositions relatives au salaire minimum (par exemple, en déplaçant le travail vers l'économie souterraine).

Vingt-deux États membres ont un salaire minimum légal à l'échelon national et six autres disposent de salaires déterminés par la négociation collective (y compris, dans certains cas, des salaires minimum). Selon les estimations la part des travailleurs percevant le salaire minimum dans l'UE s'établit aujourd'hui entre 5 % (par exemple, en Belgique et à Malte) et 20 % (au Portugal et en Roumanie) (voir graphique 1 en annexe).

À l'heure actuelle, de nombreux travailleurs ne sont pas protégés par des salaires minimum adéquats dans l'UE. Dans certains cas, les planchers salariaux minimum ne peuvent pas être considérés comme adéquats. Dans d'autres, il existe des lacunes importantes dans la couverture des salaires minimum. En outre, les mécanismes légaux de fixation des salaires minimum sont confrontés à des difficultés dans un certain nombre de pays de l'UE, notamment lorsque la participation des partenaires sociaux est insuffisante ou qu'il n'existe pas de cadre clair en matière d'ajustement des salaires minimum. Ces problèmes et leurs conséquences sont examinés plus en détail dans la partie suivante.

La négociation collective est essentielle pour la fixation des salaires, car elle définit les conditions d'emploi et de travail d'une grande partie des travailleurs et tend à réduire la dispersion des salaires. Les pays ayant un taux de couverture collective plus élevé ont tendance à avoir une proportion plus faible de travailleurs faiblement rémunérés. Entre 2000 et 2015, la couverture des négociations collectives a diminué dans de nombreux États membres de l'UE, passant de 68,5 % à 59,5 % en moyenne (selon les estimations), les baisses étant particulièrement fortes en Europe centrale et orientale. Cette tendance s'explique par les mutations structurelles enregistrées par les économies qui évoluent vers des secteurs moins syndiqués, notamment les services, et par un recul marqué du taux de syndicalisation lié à l'augmentation des formes de travail atypiques et non conventionnelles. Dans les États membres où les salaires minimum sont fixés par la négociation collective et où le niveau de couverture est encore très élevé, ils couvrent (ou donnent accès à) la plupart des travailleurs. Parmi les pays ayant un salaire minimum fixé par voie légale au niveau national, la couverture des conventions collectives est très variée, allant de moins de 20 % en Estonie, en Lituanie et en Pologne à plus de 80 % en Belgique, en France et aux Pays-Bas.

3. LES DÉFIS

Adéquation des salaires

Les salaires minimum sont jugés adéquats s'ils sont équitables par rapport à la distribution des salaires dans le pays et s'ils offrent un niveau de vie décent.

L'adéquation des salaires minimum doit également être évaluée par rapport aux conditions économiques de chaque pays.

Pour voir comment le niveau du salaire minimum se situe par rapport à la distribution des salaires, les salaires minimum bruts sont généralement comparés au salaire moyen brut.⁹ En 2018, les niveaux de salaire les plus élevés par rapport au salaire médian ont été observés dans certains pays disposant de systèmes de négociation collective (le Danemark et l'Italie, près de 80 %), tandis que dans d'autres pays, les salaires minimum se situaient entre 40 % et 60 %. Parmi les autres pays ayant des salaires minimum plus élevés figuraient la Bulgarie, la France et le Portugal, tandis que des salaires minimum moins élevés ont été observés en Tchéquie, en Estonie ou encore en Espagne (voir graphique 2 en annexe)¹⁰. Les comparaisons avec le salaire moyen sont quelque peu inférieures, étant donné que celui-ci est supérieur au salaire médian, puisqu'il est affecté par des revenus très élevés.

Lors de l'examen de l'adéquation des salaires, l'incidence des impôts et des cotisations sociales doit être prise en compte. En 2018, l'écart entre salaire net et coût total de la main-d'œuvre était compris entre 15 % et 45 % au minimum (graphique 3 en annexe). L'ampleur de la pression fiscale a une incidence non seulement sur le montant du salaire net des travailleurs à salaire minimum, mais aussi sur l'emploi des travailleurs qui s'attendent à obtenir des bas salaires. En effet, les travailleurs sont susceptibles de prendre leur décision (par exemple lors de l'acceptation d'une offre d'emploi) sur la base du salaire net et de le comparer à d'autres sources potentielles de revenu qui ne sont pas tirées du travail avant de déterminer si une offre d'emploi vaut la peine d'être acceptée. En 2018, le salaire minimum net était inférieur à 60 % du salaire moyen net dans presque tous les États membres, et il était inférieur à 50 % du salaire moyen net dans environ la moitié d'entre eux. Les employeurs sont susceptibles de prendre des décisions de recrutement fondées sur le coût total de la main-d'œuvre (y compris les cotisations sociales à la charge des employeurs).

L'évaluation du salaire net des travailleurs percevant le salaire minimum par rapport aux niveaux de revenus qui protègent contre la pauvreté peut aider à déterminer si les salaires minimum permettent d'avoir un niveau de vie décent. Il existe plusieurs possibilités d'évaluer l'adéquation des salaires minimum: l'une des possibilités consiste à évaluer le salaire minimum par rapport à une référence «absolue», par exemple un «minimum vital»¹¹, tel qu'il est actuellement calculé en Irlande et au Royaume-Uni. Une autre possibilité consiste à comparer le revenu net des travailleurs gagnant un salaire minimum à 60 % du revenu médian des ménages, un niveau actuellement défini comme le seuil de risque de pauvreté dans l'UE. Les données actuelles montrent que le salaire minimum est suffisant pour permettre à un travailleur de sortir du risque de pauvreté dans la plupart des États membres, mais pas tous. Parmi les pays dans lesquels le salaire minimum n'est pas suffisant pour empêcher le risque de pauvreté figurent notamment les pays qui présentent des écarts

⁹Par salaire médian, on entend le salaire perçu par la personne située au milieu de la courbe de distribution des salaires. La moitié de la population gagne moins que cette personne. Le salaire médian est généralement estimé sur la base des enquêtes concernant les rémunérations (ou revenus) ou la répartition des salaires mensuels des travailleurs à temps plein.

¹⁰ Eurofound (2019) a collecté des informations sur les salaires minimum fixés par voie de convention collective pour les emplois faiblement rémunérés, qui sont comparables aux salaires minimum légaux. «Salaires minimum en 2019: Examen annuel, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

¹¹ C'est théoriquement possible au niveau européen, mais aucun concept de ce type n'a fait l'objet d'une large application dans l'UE, en partie en raison des besoins de données et des défis méthodologiques liés à une telle approche. Cf., par exemple, Eurofound (2018): «Concept and practice of a living wage», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

relativement faibles entre le salaire minimum et le salaire médian (tels que la Tchéquie, l'Estonie, Malte, l'Allemagne), mais aussi la Lettonie et le Luxembourg.

Enfin, l'adéquation des salaires minimum doit être prise en considération par rapport aux niveaux des prix dans le pays concerné. Les niveaux de salaire minimum exprimés en standards de pouvoir d'achat (SPA) indiquent la valeur réelle des salaires dans chaque pays. Il est à noter qu'un certain nombre de pays ayant des niveaux de salaires minimum réels plus élevés utilisent exclusivement la négociation collective pour fixer ces niveaux (voir graphique 4 en annexe). Une comparaison entre les salaires minimum nominaux et les salaires minimum en SPA indique néanmoins que, dans plusieurs États membres disposant d'un salaire minimum relativement faible, la valeur réelle des salaires minimum est en fait plus élevée que leur valeur nominale (voir graphique 4 en annexe). Par conséquent, les salaires minimum sont susceptibles de favoriser un niveau de vie décent plus élevé que ne le laisse supposer l'examen des valeurs nominales.

L'adéquation est également influencée par l'existence et la prévalence de niveaux inférieurs de salaire minimum dans des groupes spécifiques. Ce facteur concerne principalement les jeunes travailleurs dans un certain nombre de pays, mais aussi, dans une moindre mesure, d'autres groupes tels que les travailleurs handicapés. Dans certains cas, les écarts pour les jeunes travailleurs sont déterminés uniquement par l'âge, tandis que dans d'autres, ils sont également liés à l'expérience professionnelle ou à la participation à l'enseignement ou à une formation. Dans certains pays, le salaire minimum des jeunes augmente progressivement en fonction de l'âge.

Comme indiqué dans la stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable, les revenus futurs en Europe dépendront essentiellement de l'augmentation de la productivité . Une comparaison entre l'évolution des salaires minimum et celle de la productivité montrerait si les salaires minimum profitent de la croissance économique générale du pays.

Salaires concernés

Dans les États membres qui disposent d'un salaire minimum légal au niveau national, presque tous les travailleurs sont couverts par la loi. La loi définit néanmoins des exceptions. Sont notamment concernées par ces exceptions les personnes qui appartiennent au service public, les jeunes travailleurs suivant un programme d'éducation ou de formation, les parents proches employés dans des petites entreprises familiales et les bénéficiaires de mesures actives du marché du travail. Pour certains, , par exemple les personnes appartenant au service public, la rémunération est régie par des réglementations distinctes. Pour d'autres encore, l'exception est justifiée pour des raisons d'intégration au marché du travail. Pour certains pays ayant un salaire minimum légal, certains éléments donnent à penser qu'il peut y avoir des travailleurs qui, même s'ils sont légalement couverts, perçoivent *en pratique* une rémunération inférieure au salaire minimum en raison d'un non-respect des règles en vigueur¹².

Dans certains pays où le niveau des salaires fait l'objet de conventions collectives, la part des travailleurs protégés est très élevée, alors qu'elle est plus faible dans d'autres. On estime qu'elle va de 98 % en Autriche à environ 45 % à Chypre¹³. Au Danemark, en Finlande, en Italie et en Suède, la proportion de travailleurs couverts par

¹² Une enquête sur des éléments récents en matière de non-conformité, voir Eurofound (2019): «Salaires minimum en 2019: Examen annuel».

¹³ Il convient de noter que, même si Chypre ne dispose pas d'un salaire minimum légal au niveau national, ce pays a un salaire minimum légal dans neuf professions faiblement rémunérées qui ne sont généralement pas couvertes par des conventions collectives.

des conventions collectives s'établit entre 80 % et 90 %, selon les estimations¹⁴. Certains des travailleurs non protégés par des salaires minimum dans ces six pays travaillent dans des professions hautement rémunérées, même s'il semble qu'une partie des travailleurs vulnérables ne soit pas couverte.

Participation des partenaires sociaux à la fixation des salaires minimum légaux

La participation des partenaires sociaux au processus de fixation des salaires minimum semble être inefficace dans certains États membres ayant un salaire minimum légal. Si les partenaires sociaux jouent un rôle central dans les systèmes de négociation collective, il existe des différences considérables dans le rôle joué par les partenaires sociaux en matière d'ajustement des salaires minimum légaux (voir tableau 1 en annexe). Dans certains pays, la mise à jour du salaire minimum suit généralement une formule numérique et les partenaires sociaux sont consultés dans le cas où la mise à jour s'en écarte. Dans d'autres pays, les points de vue des partenaires sociaux sont pris en compte par les commissions spécialisées qui formulent une recommandation sur les mises à jour. Dans un grand groupe de pays, le gouvernement prend la décision à l'issue d'une procédure de consultation bilatérale ou trilatérale. Toutefois, dans certains de ces pays, la participation des partenaires sociaux est insuffisante ou n'est pas institutionnalisée. Il peut en résulter une fixation du salaire minimum qui ne repose pas sur un ensemble complet d'informations reflétant toutes les conditions économiques et sectorielles pertinentes, et n'est pas suffisamment fondée sur les processus de négociation collective. En conséquence, il pourrait y avoir des variations de salaire minimum ayant des effets négatifs sur les travailleurs et les entreprises.

Mécanismes nationaux régissant les ajustements des salaires minimum légaux

La fixation du salaire minimum légal n'est pas toujours fondée sur des critères clairs et stables, et les mises à jour ne suivent pas une fréquence ou une régularité raisonnable dans certains pays. Le marché du travail et les conditions économiques, l'évolution globale des salaires et des prix sont les critères les plus courants que prennent en compte les législations nationales pour orienter le calcul du salaire minimum. Toutefois, dans quelques États membres, aucun critère n'a été établi pour orienter les ajustements de salaire minimum. Dans certains cas, la fréquence ou la régularité de ces mises à jour est définie par la législation nationale. Cependant, dans d'autres, même si une pratique régulière peut exister, la fréquence ou la régularité des ajustements n'est pas fixée par la loi.¹⁵ Cela peut conduire à des ajustements du salaire minimum qui ne peuvent être anticipés par les travailleurs et les entreprises. Certains éléments d'information¹⁶ donnent à penser que, dans de tels systèmes, les mises à jour du salaire minimum ont tendance à être moins régulières et moins fréquentes, ce qui peut entraîner une érosion de sa valeur. L'ajustement des salaires minimum dans ces systèmes semble davantage lié au cycle politique et les ajustements effectués semblent avoir des effets négatifs plus importants sur l'emploi, en particulier pour les groupes à bas salaires.

4. ACQUIS ET INSTRUMENTS ACTUELS DE L'UNION

L'un des objectifs primordiaux de l'Union est de promouvoir le bien-être de ses citoyens. À cette fin, elle est déterminée à œuvrer au développement durable de l'Europe, sur la base d'une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social (article 3 TUE). Ce faisant, l'Union favorise l'égalité entre les femmes et les hommes (article 8 TFUE), lutte contre les discriminations (article 10 TFUE) et prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé

¹⁴ Les éléments existants sont fondés sur des estimations issues d'enquêtes, mais il n'y a pas de collecte de données systématique (par exemple administrative).

¹⁵ Cf. analyse de la Commission européenne (2016): «Labour market and wage developments in Europe: Annual Review 2016», Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion.

¹⁶ Ibid.

d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine lorsqu'elle définit et met en œuvre ses politiques et actions (article 9 TFUE). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans son article 31 intitulé «Conditions de travail justes et équitables», reconnaît le droit de tout travailleur de travailler dans des conditions qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité.

Dans ce contexte, l'Union et ses États membres visent à promouvoir l'emploi, à améliorer les conditions de vie et de travail et à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux (article 151 TFUE). En particulier, l'Union soutient et complète les activités des États membres dans le domaine des conditions de travail (article 153 TFUE) et dans les limites fixées par l'article 153, paragraphe 5, TFUE. Cette situation a conduit à l'adoption de diverses initiatives de l'UE ayant un impact indirect sur les rémunérations.

Au fil du temps, la Commission a présenté des initiatives visant à interdire la discrimination en matière d'emploi et de conditions de travail, y compris en ce qui concerne les salaires¹⁷. Le principe de l'égalité des rémunérations a toujours été un élément important des valeurs fondamentales de l'Union européenne, puisque les traités fondateurs ont interdit l'inégalité de rémunération entre les femmes et les hommes. La directive de 1975 relative à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes visait à remédier à la discrimination salariale fondée sur le sexe. Depuis lors, l'action de l'UE dans le domaine de l'égalité salariale et de la réduction, ou de l'élimination, des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes a évolué au fil des initiatives, même si aucune d'entre elles n'a spécifiquement ciblé les salaires minimum. En 2000, la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail a étendu la protection contre la discrimination prévue par le droit de l'UE au-delà du genre. Entre autres, la directive interdit la discrimination fondée sur l'âge, bien que des exceptions soient autorisées. Cette démarche est pertinente pour fixer des salaires minimum, notamment lorsqu'il s'agit de définir des exceptions ou des variations éventuelles.

La dimension salariale est également un élément constitutif d'autres initiatives. Par exemple, la recommandation de la Commission sur l'inclusion active de 2008¹⁸ place la promotion d'emplois de qualité, y compris au moyen de salaires et d'autres prestations, de conditions de travail et d'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, au cœur de l'action de l'UE et des États membres, en vue de prévenir la pauvreté au travail. La recommandation ne contient pas de dispositions spécifiques sur les salaires minimum. Pourtant, les salaires équitables — et les salaires minimum en particulier — sont un élément central des concepts de qualité de l'emploi et de niveau de vie décent pour tous. Leur conception est essentielle pour trouver le juste équilibre entre, d'une part, le soutien de conditions de vie et de travail équitables et, d'autre part, la sauvegarde des liens avec le marché du travail et de l'employabilité des personnes occupant des emplois à bas salaire. Le Semestre européen, processus de coordination des politiques économiques, a également analysé régulièrement les politiques salariales dans plusieurs États membres.

Le socle européen des droits sociaux souligne le rôle des salaires minimum pour lutter contre la pauvreté touchant les travailleurs à bas salaire et soutenir les incitations au travail, tout en préservant l'accès à l'emploi et la compétitivité. Le socle souligne

¹⁷ directive 2000/78/CE contre la discrimination fondée sur la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans l'emploi et le travail; directive 2000/43/CE contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique; directive 2006/54/CE relative à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail.

¹⁸ Accessible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32008H0867>

également l'importance de mécanismes appropriés de fixation du salaire minimum, y compris au moyen de procédures de consultation bien établies, «conformément aux pratiques nationales et dans le respect de l'autonomie des partenaires sociaux».

L'Union a soutenu la mise en œuvre du principe du socle européen concernant les salaires essentiellement dans le cadre du Semestre européen. Dans ce cadre, les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres de l'UE adoptées en 2018¹⁹ prévoient que, tout en respectant les pratiques nationales, les États membres et les partenaires sociaux devraient garantir des niveaux de salaire minimum adéquats, compte tenu de leur incidence sur la compétitivité, la création d'emplois et la pauvreté au travail (ligne directrice n° 5). Des orientations politiques individualisées concernant les salaires minimum ont également été fournies à certains États membres au moyen de recommandations par pays. L'UE est également déterminée à accélérer les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies²⁰, notamment en éliminant la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde (ODD 1), en promouvant la croissance économique, le plein emploi productif et un travail décent pour tous (ODD 8) et en réduisant les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre (ODD 10)²¹. Le recentrage du Semestre européen nous aidera à atteindre les objectifs de développement durable (ODD).

Enfin, un exercice d'évaluation comparative des salaires minimum a été lancé afin de soutenir les réformes structurelles et la convergence vers les pays les plus performants. L'objectif est de mettre en place un vaste cadre permettant de comparer les politiques et les résultats relatifs aux salaires minimum légaux dans l'ensemble de l'UE. Le cadre est en cours de discussion avec les États membres²².

Enfin, les pays de l'UE ont pris des engagements liés au salaire minimum dans le cadre des instruments de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Avec la participation des institutions de l'UE et des États membres de l'UE, la Conférence internationale du travail a adopté, à sa 108^e session, la déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail²³ (Genève, juin 2019). La déclaration stipule que «[t]ous les travailleurs devraient jouir d'une protection adéquate conformément à l'Agenda du travail décent, en tenant compte des éléments suivants: [...] un salaire minimum adéquat, légal ou négocié.» Tous les États membres ont ratifié la convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective²⁴. Quatorze pays de l'UE ont ratifié la convention n° 154 de l'OIT sur la négociation collective²⁵, qui exige de promouvoir la négociation collective auprès de tous les travailleurs et employeurs, en fonction des circonstances nationales. Dix pays de l'UE ont ratifié la convention n° 131 de l'OIT sur la fixation des salaires minima²⁶, qui exige la mise en place d'un système de fixation du salaire minimum devant avoir force de loi, tandis que neuf autres avaient ratifié

¹⁹ Décision (UE) 2018/1215 du Conseil du 16 juillet 2018 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

²⁰ Cf. COM(2016) 739 final.

²¹ Accessible à l'adresse suivante: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

²² Des discussions ont lieu au sein du Comité de l'emploi du Conseil de l'Union européenne, en particulier dans le cadre de son groupe «Indicateurs» (EMCO-IG).

²³ Accessible à l'adresse suivante: https://www.ilo.org/newyork/news/WCMS_713396/lang--en/index.htm

²⁴ Accessible à l'adresse suivante:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098

²⁵ Accessible à l'adresse suivante:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299

²⁶ Accessible à l'adresse suivante:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131

l'ancienne convention n° 26 sur les méthodes de fixation des salaires minima²⁷, dont le champ d'application est plus restreint.²⁸ En outre, la charte sociale européenne, ratifiée par tous les États membres, reconnaît le droit des travailleurs à une «rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant». Pour atteindre cet objectif, la Charte, dans son article 4 intitulé «Droit à une rémunération équitable», reconnaît le rôle des salaires minimum légaux ainsi que des conventions collectives librement conclues.

5. VALEUR AJOUTÉE AU NIVEAU EUROPÉEN

L'action de l'UE contribuerait à garantir des salaires minimum équitables pour les travailleurs dans l'Union. Même s'il y a eu plusieurs réformes des systèmes de fixation des salaires minimum dans certains États membres, les défis mis en évidence dans la partie 3 restent inchangés en termes d'adéquation et de champ d'application. Il en va de même de l'efficacité des mécanismes de fixation des salaires minimum, notamment la participation des partenaires sociaux et l'existence de principes directeurs clairs.

Une initiative de l'UE donnerait un nouvel élan politique pour améliorer la situation en soutenant les efforts déployés au niveau national. Les réformes adoptées jusqu'à présent dans le domaine des salaires minimum n'ont pas toujours été suffisantes et, dans certains cas, leur mise en œuvre est lente. Certains États membres peuvent s'être abstenus de telles réformes en raison de la perception du risque que cela puisse influencer négativement la compétitivité extérieure en matière de coûts et désavantager leurs entreprises. Cette situation peut, à son tour, entraîner une concurrence vers le bas en matière de conditions de travail, notamment en ce qui concerne les salaires minimum.

Une initiative de l'UE sur des salaires minimum équitables aiderait les États membres à aller vers une convergence vers le haut en matière de conditions de travail. En soutenant des salaires minimum adéquats pour tous les travailleurs, une action de l'UE contribuerait à surmonter les disparités croissantes concernant les conditions de travail, en particulier en ce qui concerne les travailleurs à bas salaire. Cela contribuerait à garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises au sein d'un marché unique où la concurrence est fondée sur la productivité et l'innovation.

Conformément à l'ambition de garantir une économie au service des citoyens, une initiative de l'UE contribuerait à accroître le pouvoir d'achat des bas salaires dans l'ensemble des États membres et contribuerait ainsi à stimuler la demande intérieure, tout en préservant l'emploi et la compétitivité. À cette fin, la négociation collective, qui est un élément fondamental de toute économie sociale de marché qui fonctionne, joue un rôle essentiel dans la mise en place de conditions de travail équitables pour tous.

6. ACTIONS ENVISAGEABLES

La Commission est d'avis qu'une initiative de l'UE sur un salaire minimum équitable pourrait être indiquée, compte tenu des problèmes exposés dans le présent document. Une initiative de

²⁷ Accessible à l'adresse suivante:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C026

²⁸ Les pays de l'UE ont également pris des engagements en ce qui concerne les salaires minimum dans le cadre de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe.

l'UE viserait à améliorer les conditions de travail, à lutter contre la pauvreté au travail et à promouvoir des conditions de concurrence plus équitables pour les entreprises du marché unique, tout en tenant compte de la diversité des contextes nationaux et des cadres institutionnels existant dans les différents États membres.

Une éventuelle action de l'UE aiderait les États membres, dans les limites fixées par les traités et la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne²⁹, à veiller au respect des principes suivants:

- **Les salaires minimum sont fixés à un niveau adéquat compte tenu des conditions économiques et sociales nationales.** Les salaires minimum d'un niveau adéquat ont des conséquences positives pour les travailleurs, mais aussi pour les entreprises et l'économie dans son ensemble. Les salaires constituent un élément important des conditions de travail et, par conséquent, des salaires minimum adéquats contribuent à des conditions de travail équitables. Les salaires minimum réduisent les inégalités salariales et la pauvreté au travail, même si ces résultats sont également influencés par d'autres tendances et politiques. Pour les entreprises, un salaire minimum adéquat peut contribuer à réduire la rotation du personnel et à accroître la participation du personnel. Les salaires minimum peuvent également accroître le vivier de travailleurs susceptibles d'être recrutés, dans la mesure où un plus grand nombre de personnes pourraient chercher un emploi si le salaire attendu est plus élevé que les allocations d'inactivité. Dans le même temps, le niveau du salaire minimum doit tenir compte des effets potentiels sur la compétitivité et l'emploi, y compris pour les groupes vulnérables.
- **Les travailleurs de l'UE sont protégés efficacement par des salaires minimum.** La généralisation des salaires minimum a des conséquences positives pour les travailleurs, mais aussi potentiellement pour l'ensemble de l'économie. Les salaires minimum protègent les travailleurs contre les conditions de travail précaires et peuvent réduire les inégalités salariales. Des lacunes importantes dans la couverture des salaires minimum peuvent contribuer à la segmentation du marché du travail, en particulier si la mobilité des revenus est faible.
- **Les partenaires sociaux participent efficacement à l'ajustement des salaires minimum et sont encouragés à conclure des conventions collectives.** La participation des partenaires sociaux est un élément de bonne gouvernance qui débouche sur de meilleurs résultats économiques. Elle peut fournir des informations pertinentes pour le processus de mise à jour des salaires minimum. Une prise de décision plus éclairée et plus inclusive peut avoir une incidence positive sur les conditions de travail et de vie des travailleurs et réduire l'incertitude relative à leurs droits futurs. La réduction de l'incertitude peut également avoir une incidence positive sur l'environnement et la compétitivité des entreprises et, ce faisant, sur la performance macroéconomique.
- **La fixation du salaire minimum légal est régie par des cadres nationaux fondés sur des critères clairs et stables assortis d'une mise à jour fréquente et régulière.** Les données disponibles montrent qu'un mécanisme clair peut permettre d'obtenir de meilleurs résultats pour les travailleurs et pour l'économie. Certains éléments d'information montrent que l'obtention de tels résultats est liée à la fixation de salaires minimum plus adéquats, mais aussi à des augmentations plus progressives³⁰. Dans de telles configurations, les ajustements du salaire minimum ont tendance à être plus réguliers et fréquents, ce qui empêche l'érosion de sa valeur. L'ajustement des salaires minimum dans ces systèmes

²⁹ Cf. notamment l'affaire C-268/06, Impact, points 123-124.

³⁰ Ibid.

semble moins lié au cycle politique et les ajustements effectués semblent avoir des effets moins importants sur l'emploi, en particulier pour les groupes à bas salaires.

Il viserait à atteindre ces objectifs tout en préservant l'accès à l'emploi et les incitations à travailler et en tenant compte des effets sur la création d'emplois et la compétitivité, y compris pour les PME.

7. OBJECTIF DE LA CONSULTATION

En vertu de l'article 154, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur la nécessité et l'orientation possible d'une action de l'Union.

La Commission examinera les points de vue exprimés par les partenaires sociaux. Si, après avoir examiné ces points de vue, la Commission conclut qu'il est nécessaire de mener une action au niveau de l'Union, elle lancera une deuxième phase de consultation des partenaires sociaux, qui portera sur le contenu envisagé de toute proposition d'action, conformément à l'article 154, paragraphe 3, du TFUE.

Pour ce qui est de la première phase, la Commission souhaite recueillir l'avis des partenaires sociaux sur les questions suivantes:

- I. Estimez-vous que la Commission a correctement et suffisamment décrit les enjeux et les domaines éventuels d'une action de l'Union?
- II. Estimez-vous que l'action de l'UE est nécessaire pour résoudre les problèmes observés? Dans l'affirmative, quel devrait être le champ d'application de cette action?
- III. Pourriez-vous envisager d'engager un dialogue au titre de l'article 155 du TFUE sur l'une ou l'autre des questions évoquées dans le cadre de la présente consultation?

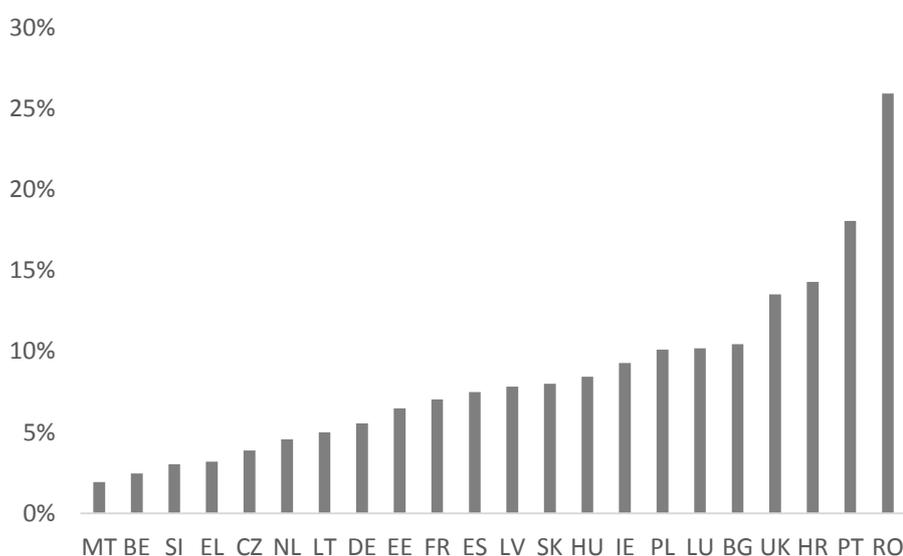
ANNEXE I: Tableaux et graphiques

Tableau 1: Fixation du salaire minimum dans les États membres de l'UE

Salaire minimum légal							Fixation du salaire minimum sur la base de conventions collectives
Décisions institutionnalisées				Indexation	Décisions non institutionnalisées		
des pouvoirs publics, sur recommandation d'une entité spécialisée	des pouvoirs publics, à l'issue d'une consultation bilatérale/tripartite		des pouvoirs publics, à la suite d'un processus décisionnel tripartite				
DE EL IE FR UK	BG ES HR HU LV MT	PT SI RO	LT PL SK	BE EE	BE FR LU MT NL SI	CZ	AT CY DK FI IT SE

Source: Législation nationale, rapports d'expertise d'Eurofound.

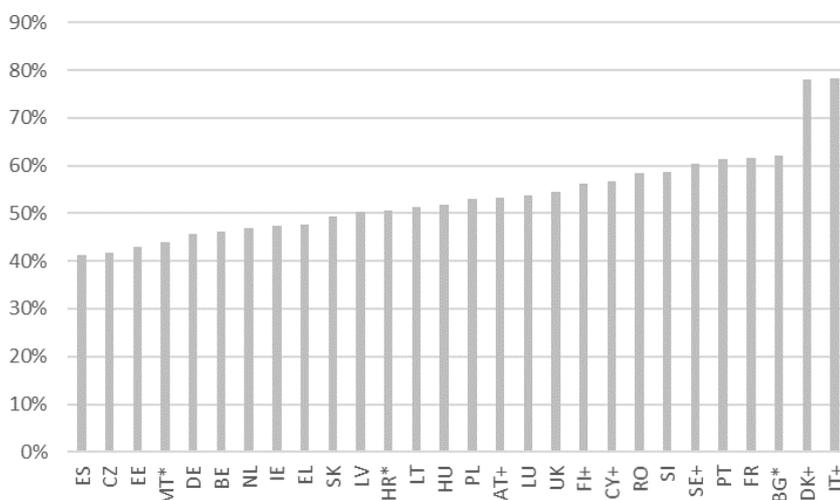
Graphique 1: Proportion de travailleurs dont le salaire est égal ou supérieur au salaire minimum



Source: Calculs de la Commission européenne sur la base de l'EU-SILC 2017.

Remarque: Proportion de travailleurs dont le salaire est compris entre 80 % et 105 % du salaire minimum.

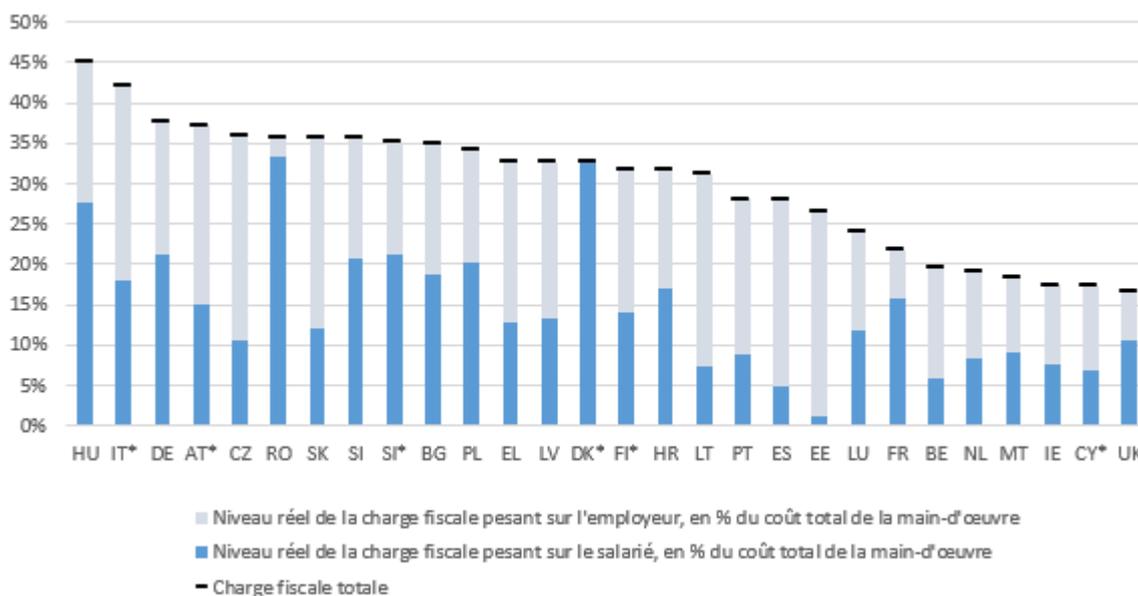
Graphique 2: Salaire minimum, exprimé en pourcentage du salaire brut médian des travailleurs à temps plein, 2018



Source: Calculs de l'OCDE et de la Commission sur la base des données impôts-prestations de l'OCDE et des données d'Eurofound.

Remarques: * Pour BG, HR et MT, les données impôts-prestations de l'OCDE sont utilisées pour le salaire médian. + Pour AT, CY, DK, FI, IT et SE, les informations sur les salaires minimum fixés par voie de conventions collectives proviennent d'Eurofound (2019): Salaires minimum 2019 – Examen annuel, tandis que les informations sur les salaires médians proviennent du modèle impôts-prestations de l'OCDE.

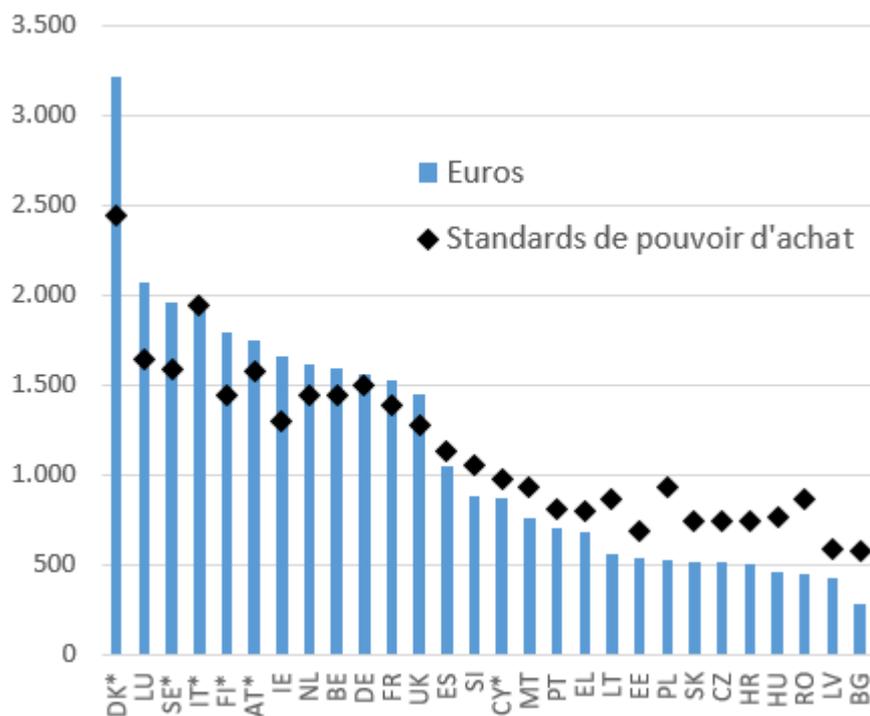
Graphique 3: Charge fiscale pour le salaire minimum et ses composantes, 2018



Source: Calculs de la Commission basés sur les données d'Eurostat, d'Eurofound et de l'OCDE. Le coût salarial total est évalué pour un seul et même travailleur sans enfant.

Remarques: + Pour AT, CY, DK, FI, IT et SE, les informations sur les salaires minimum fixés par voie de conventions collectives proviennent d'Eurofound (2019): «Salaire minimum 2019 – Examen annuel».

Graphique 4: Niveaux de salaire minimum, chiffres mensuels bruts, exprimés en euros et standard de pouvoir d'achat (SPA), 2019



Source: Eurostat, [salaire minimum mensuel; earn_mw_cur], Eurofound et AMECO.

Remarques: + Pour AT, CY, DK, FI, IT et SE, les informations sur les salaires minimum comparables fixés par voie de conventions collectives proviennent d'Eurofound (2019): «Salaires minimum 2019 – Examen annuel», graphique 3, tandis que les informations sur les SPA sont extraites de la base de données AMECO de la Commission européenne.