

## Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles

Thorsten SCHULTEN, Torsten MÜLLER et Line ELDRING<sup>1</sup>

---

*Cet article esquisse les contours d'une politique de salaire minimum européen par le biais d'une analyse détaillée de ses perspectives et obstacles potentiels. Il commence par un aperçu de la diversité des régimes et niveaux de salaire minimum en Europe, avant de mettre en discussion les fondements normatifs et les objectifs sociaux et économiques d'un salaire minimum européen. L'article rend également compte du débat au sein du mouvement syndical européen, avec un éclairage particulier sur le débat entre la Confédération européenne des syndicats (CES) et les syndicats des pays nordiques. Dans la dernière section, les auteurs examinent les propositions spécifiques sur la manière de mettre en place une politique de salaire minimum européen, mais aussi son impact potentiel sur la protection effective des travailleurs à bas salaires.*

Lors de la campagne des élections européennes de 2014, Jean-Claude Juncker, alors tête de liste du Parti populaire européen (PPE) et aujourd'hui président de la Commission européenne, annonçait : « En tant que président de la Commission, je plaiderai pour que chaque État membre introduise un salaire minimum adapté à ses pratiques nationales de négociations salariales et à ses conditions économiques » (Juncker, 2014a). Ainsi serait garanti à tous les salariés en Europe « un revenu suffisant pour qu'ils n'aient

---

1. Thorsten Schulten est chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales (WSI) de la Fondation Hans Böckler. Torsten Müller est chercheur à l'Institut syndical européen (ETUI). Line Eldring est chercheuse à l'Institut de recherches sur le travail et les questions sociales (Fafo) à Oslo. Cet article a initialement paru sous le titre « Prospects and Obstacles of a European Minimum Wage Policy » in Van Gyes G., Schulten T. (eds.) (2015), *Wage Bargaining Under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, p. 327-359. Nous remercions les auteurs et l'éditeur d'avoir autorisé cette traduction, réalisée par Michel Husson.

pas à se présenter au guichet de la Sécurité sociale » (Juncker, 2014b). En impulsant une politique de salaire minimum européen, Juncker se fixe comme objectif de renforcer la dimension sociale de l'Europe et de contribuer à une « réhabilitation de l'économie sociale de marché » (Juncker, 2014c).

Le projet d'une politique de salaire minimum coordonnée à l'échelle européenne fait l'objet de débats depuis plusieurs années (Schulten, 2008 ; 2012). Ce n'est pas une coïncidence si cette idée est apparue notamment en France qui dispose depuis longtemps d'un solide système de salaire minimum interprofessionnel. Ce sont les socialistes français qui, les premiers, ont proposé l'introduction d'un « salaire minimum européen », dans leur programme pour les élections européennes de 2004 (Parti socialiste, 2004). Depuis lors, ce projet a fait l'objet de débats en France. Parmi ses partisans figure l'ancien président de la Commission européenne, qui avait appelé les syndicats européens et les organisations d'employeurs à négocier sur cette question dans le cadre du dialogue social européen (Delors, 2006).

Plus récemment, un nouvel élan a été donné au débat, en particulier par le gouvernement socialiste français. Le ministère français de l'Économie a ainsi publié un document méthodologique analysant les contours d'une « norme européenne de salaire minimum » (Brischoux *et al.*, 2014). Le débat a également été nourri par d'importantes réformes nationales, comme l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel en Allemagne et les propositions similaires avancées en Italie. Lors des élections européennes de 2014, il est apparu clairement que l'idée d'une politique européenne de salaire minimum est actuellement en discussion dans tous les courants politiques importants (Sanial, 2014). Cela vaut aussi pour les syndicats européens qui discutent de cette question depuis des années et ont récemment intensifié le débat afin de clarifier leur position (ETUC, 2014a ; 2014b).

Comment définir précisément une politique de salaire minimum européen et comment pourrait-elle être mise en œuvre aux niveaux politique et institutionnel au sein de l'Union européenne ? Ces questions n'ont été jusqu'à présent abordées que de manière assez vague. La mise en œuvre d'un tel projet politique soulève au moins trois problèmes essentiels : d'abord, il existe d'importants écarts de niveaux des salaires *minima* entre les différents États de l'Union européenne ; ensuite, les régimes de salaire minimum – autrement dit les procédures, les institutions et les acteurs impliqués – présentent également des différences importantes ; enfin, selon l'article 153.5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, celle-ci n'a aucune compétence juridique dans le domaine de la politique salariale, même si, dans la pratique, cela ne l'a pas empêchée d'intervenir massivement dans des politiques salariales nationales (Schulten, Müller, 2015).

Le but de cet article est de dessiner plus rigoureusement les contours d'une politique de salaire minimum européen à partir d'une évaluation de sa portée potentielle et d'une analyse des obstacles qu'elle peut rencontrer. Toute politique européenne de salaire minimum doit tenir compte des spécificités institutionnelles de chaque pays ; c'est pourquoi les parties 1 et 2 donnent un aperçu de la diversité des régimes et des niveaux de salaire minimum en Europe. La troisième partie discute des fondements normatifs et des objectifs sociaux et économiques d'une telle politique. La quatrième partie examine le débat dans le mouvement syndical européen, notamment au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) et des syndicats nordiques. Enfin, la partie 5 avance des propositions précises quant à la mise en œuvre d'une politique européenne de salaire minimum, ainsi qu'une évaluation de sa capacité à assurer une protection efficace aux travailleurs à bas salaires. La conclusion résume les composantes d'une politique de salaire minimum européen cohérente.

## I. Les régimes de salaire minimum en Europe

### I.1. Régimes interprofessionnels et conventionnels

Dans tous les pays européens, le salaire minimum est un instrument central de régulation du marché du travail (Schulten, 2014a) <sup>2</sup>. Les procédures et les institutions, d'une part, le champ d'application de la réglementation, de l'autre, telles sont les caractéristiques essentielles de chaque régime de salaire minimum. Une distinction fondamentale peut être établie entre les régimes interprofessionnels et conventionnels. Les régimes interprofessionnels sont caractérisés par la mise en place d'un salaire minimum défini généralement au niveau national, et qui s'applique – moyennant de possibles exceptions – à tous les salariés. En revanche, les régimes conventionnels établissent des salaires *minima* pour certaines branches ou catégories d'emploi.

Parmi les 28 pays de l'Union européenne, 22 disposent d'un salaire minimum interprofessionnel couvrant l'ensemble des salariés (tableau 1). Dans six États membres, cependant, il n'existe que des salaires *minima* conventionnels : les pays nordiques – Danemark, Finlande et Suède – ainsi que Chypre, l'Italie et l'Autriche. En dehors de l'Union européenne, la plupart des pays européens disposent également d'un salaire minimum interprofessionnel, à l'exception de la Norvège et de la Suisse. En 2015, l'Allemagne est passée à un régime interprofessionnel avec l'introduction d'un salaire minimum légal national.

2. Pour une présentation détaillée des régimes de salaire minimum en Europe, voir Schulten, Bispinck, Schäfer (2006) ; Vaughan-Whitehead (2010).

Les régimes de salaire minimum se distinguent également selon la procédure qui détermine le niveau du salaire minimum. Ce dernier peut être fixé par la loi, par les conventions collectives, ou dans le cadre d'une négociation tripartite entre les employeurs, les syndicats et l'État. Dans la plupart des pays dotés d'un salaire minimum interprofessionnel, celui-ci est réglé par la loi. C'est le cas, par exemple, en France, aux Pays-Bas, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en Irlande, ainsi que dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (Peco) ou du sud de l'Europe, où le salaire minimum légal est fixé par le gouvernement.

Dans certains Peco, le salaire minimum est d'abord négocié dans le cadre d'un organisme tripartite au niveau national. Si un accord est atteint, le salaire minimum ainsi fixé devient obligatoire. Si les négociations échouent, le salaire minimum est fixé unilatéralement par le gouvernement. Le système belge est original : le salaire minimum est fixé dans le cadre d'une convention collective nationale couvrant l'ensemble du secteur privé<sup>3</sup>. En Allemagne, le

**Tableau 1. Régimes de salaire minimum en Europe**

Régime	Zone	Loi	Accord collectif ou tripartite
Interprofessionnel	Ouest	France Luxembourg Pays-Bas Irlande Royaume-Uni	Belgique Allemagne (à partir de 2015)
	Sud	Grèce (à partir de 2012) Malte Portugal Espagne	Grèce (jusqu'en 2012)
	Est	Croatie (à partir de 2008) Lituanie Lettonie Roumanie (à partir de 2011) Slovénie République tchèque Hongrie (à partir de 2011)	Bulgarie * Estonie * Pologne * Slovaquie Croatie (jusqu'en 2008) Roumanie (jusqu'en 2011) Hongrie (jusqu'en 2011)
Conventionnel	Ouest		Allemagne (jusqu'en 2015) Autriche Suisse
	Sud	Chypre	Italie
	Nord		Danemark Finlande Norvège Suède

\* Si un accord tripartite n'est pas conclu, la décision est prise par le législateur (Schulten, 2014a).

3. Des systèmes similaires existaient en Roumanie et en Grèce, respectivement jusqu'en 2011 et 2012. Ils ont été abolis sous la pression de la « troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international) en faveur d'un système de salaire minimum légal (Schulten, Müller, 2015).

montant initial du salaire minimum a été fixé par une loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Par la suite, c'est un « comité des partenaires sociaux » qui déterminera le niveau du salaire minimum, qui sera avalisé par un décret du gouvernement. C'est donc un système de quasi-négociations qui a été introduit en Allemagne, avec comme référence principale l'évolution moyenne des salaires prévue dans les conventions collectives.

Dans les pays à régime conventionnel, les salaires *minima* sont fixés exclusivement par les conventions collectives, à l'exception du cas particulier de Chypre, où il existe un salaire minimum légal pour certaines catégories de salariés. La couverture par le salaire minimum dépend donc de la vigueur et de l'extension du système de négociation collective dans chaque pays. Dans certains pays, le champ d'application des salaires *minima* conventionnels est en outre soutenu par des procédures légales d'extension <sup>4</sup>.

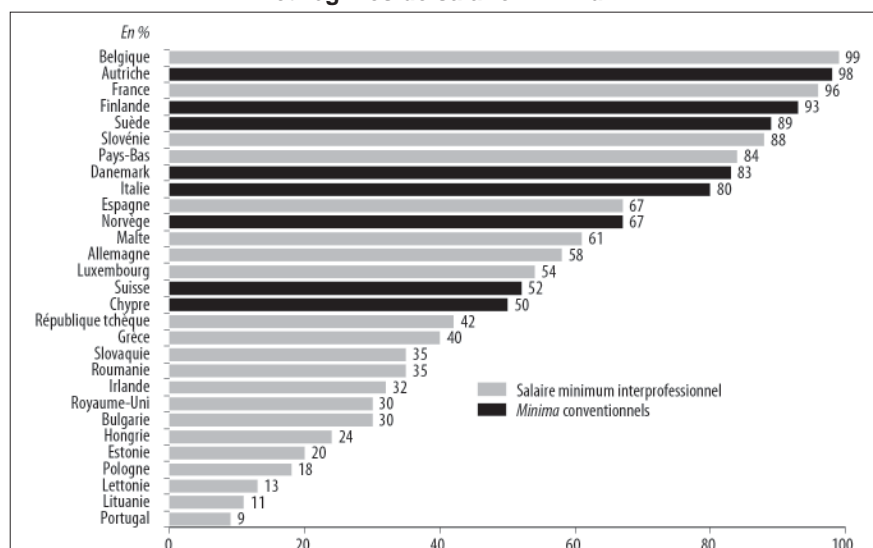
## **1.2. Régimes de salaire minimum et systèmes de négociation collective**

Une proportion importante des pays à régime de salaire minimum conventionnel dispose d'un système de conventions collectives qui couvre la grande majorité des salariés – jusqu'à 80 % ou plus (graphique 1). Ce groupe de pays comprend les pays nordiques, Danemark, Finlande et Suède, et dans une moindre mesure la Norvège, ainsi que l'Autriche et l'Italie. Le taux élevé de couverture par les conventions collectives y garantit l'extension des salaires *minima*. Cependant, dans d'autres pays à régime conventionnel, le taux de couverture est beaucoup plus faible. C'est le cas de Chypre et de la Suisse, où les conventions collectives ne couvrent que 50 et 52 % des salariés. Dans ces pays, un nombre relativement important de salariés ne dispose donc pas de la garantie d'un salaire minimum. En Allemagne, la faible couverture conventionnelle (58 %) a été l'une des principales raisons expliquant l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel (Schulten, Bispinck, 2014). Un débat similaire a eu lieu en Suisse où le taux de couverture conventionnel n'est que de 52 % : les syndicats ont fait campagne pour l'introduction d'un salaire minimum, mais n'ont pas réussi à obtenir la majorité lors d'un référendum national sur cette question (Baumann, Rieger, 2015).

Parmi les pays à salaire minimum interprofessionnel, le taux de couverture conventionnel varie considérablement d'un pays à l'autre (graphique 1). Cela montre que l'interaction entre salaire minimum interprofessionnel et *minima* conventionnels peut prendre des formes très différentes (Grimshaw, Bosch, 2013 ; Leonardi, 2014). Dans les pays à faible couverture conventionnelle, ce qui est le cas pour la plupart des États d'Europe centrale et orientale, la progression du salaire minimum sert de référence à l'évolution générale des salaires.

4. Sur le rôle des procédures d'extension dans la négociation collective, voir : Schulten, Eldring, Naumann, dans ce numéro (traduction de Schulten, Eldring, Naumann, 2015).

**Graphique 1. Taux de couverture conventionnelle et régimes de salaire minimum**



Note : pourcentage de salariés couverts par une convention collective. Dernières données disponibles. Portugal et Espagne : calculs des auteurs à partir des données des ministères du travail.  
Sources : ICTWSS Database Version 5 (Visser, 2015) ; Norvège : Stokke *et al.* (2013).

Dans les pays comme la France où le niveau de salaire minimum est relativement élevé, sa progression exerce une forte influence sur l'évolution des salaires conventionnels, en particulier pour les bas salaires. Enfin, dans d'autres pays comme les Pays-Bas, l'impact du salaire minimum ne concerne qu'un groupe assez réduit de salariés hors conventions collectives. C'est alors le salaire minimum qui suit l'évolution des salaires conventionnels. De manière générale, salaire minimum et *minima* conventionnels peuvent être complémentaires, plutôt qu'en opposition. Dans de nombreux pays d'Europe occidentale et du Sud, le salaire minimum fonctionne simplement comme un « filet de sécurité » pour les salariés qui ne sont pas suffisamment couverts par les salaires *minima* fixés dans les conventions collectives.

## II. Niveaux absolus et relatifs de salaires *minima* en Europe

### II.1 Niveaux absolus de salaires minima

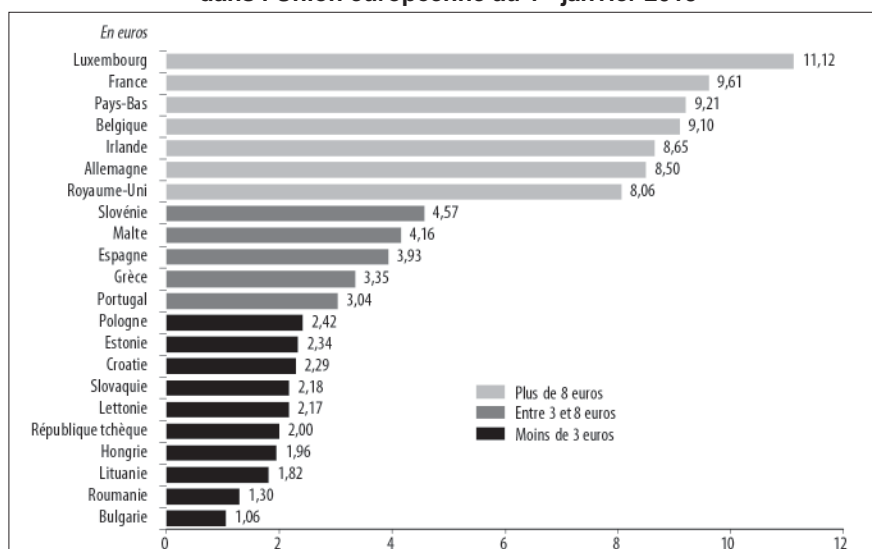
L'effectivité du salaire minimum dépend en premier lieu de son niveau, qui varie considérablement en Europe (Kampelmann *et al.*, 2014 ; Schulten, 2014b). Parmi les pays disposant d'un salaire minimum interprofessionnel, on peut distinguer de ce point de vue trois groupes de pays (graphique 2). Le premier groupe, où le salaire minimum est relativement élevé, comprend sept pays d'Europe occidentale. En tête de ce groupe vient le

Luxembourg avec un salaire minimum horaire de 11,12 euros, suivi de trois pays où le salaire minimum dépasse 9 euros, à savoir la France (9,61 euros), les Pays-Bas (9,21 euros) et la Belgique (9,10 euros), puis trois autres pays où le salaire minimum se situe entre 8 et 9 euros : l'Irlande (8,65 euros), l'Allemagne (8,50 euros) et le Royaume-Uni (8,06 euros).

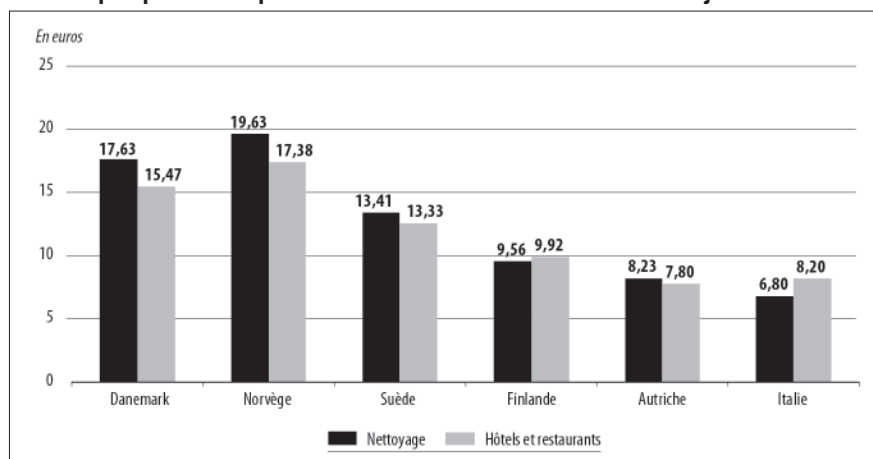
Le deuxième groupe, avec un salaire minimum compris entre 3 et 8 euros de l'heure, est composé de cinq pays, principalement d'Europe du Sud : la Slovénie (4,57 euros), Malte (4,16 euros), l'Espagne (3,93 euros), la Grèce (où le salaire minimum a été réduit de plus de 20 % en février 2012, le ramenant à 3,35 euros), et enfin le Portugal avec un salaire minimum de 3,04 euros. Le troisième groupe comprend dix pays, où le salaire minimum varie entre 2,42 euros en Pologne et 1,06 euros en Bulgarie.

Dans les pays à régime conventionnel, le salaire minimum effectif peut être déterminé par référence aux salaires les plus bas prévus dans les conventions collectives. Des études récentes montrent que l'on peut distinguer deux groupes de pays (Eldring, Alsos, 2012 ; Kampelmann *et al.*, 2014). Dans les pays nordiques, les salaires conventionnels sont significativement plus élevés que les *minima* nationaux des autres pays de l'Union européenne. On trouve ensuite des pays, comme l'Autriche et l'Italie (et aussi l'Allemagne avant l'introduction du salaire minimum), où les salaires conventionnels de certaines branches sont nettement inférieurs au salaire minimum de pays européens comparables.

**Graphique 2. Salaire minimum horaire dans l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2015**



Source : WSI (2015).

**Graphique 3. Les plus bas *minima* conventionnels au 1<sup>er</sup> janvier 2015**

Source : calculs des auteurs sur la base des conventions collectives.

Si on prend l'exemple de deux secteurs à bas salaires, le nettoyage et les hôtels et restaurants, on constate que les *minima* conventionnels varient entre 13 et 20 euros par heure au Danemark, en Norvège et en Suède ; ces salaires se situent donc bien au-dessus des salaires *minima* légaux d'autres pays européens (graphique 3). En Finlande, les salaires *minima* conventionnels de ces deux secteurs se situent à un niveau légèrement supérieur ou comparable à celui de certains pays de l'Europe occidentale. Enfin, en Autriche et en Italie, les salaires *minima* conventionnels des deux secteurs considérés sont inférieurs aux *minima* légaux les plus élevés existant dans d'autres pays d'Europe.

## II.2 Niveaux relatifs des salaires minima

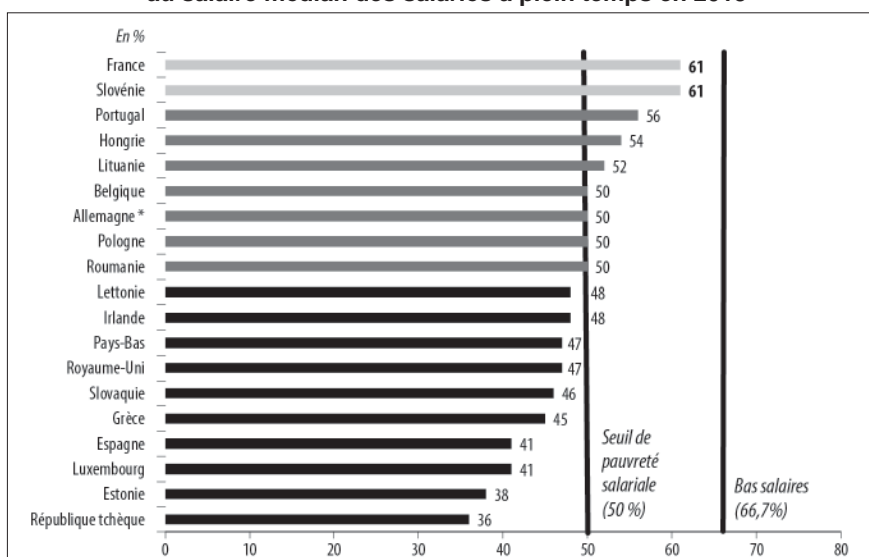
Le montant du salaire minimum ne suffit pas à évaluer son niveau réel : il faut le rapporter à la structure salariale nationale. La mesure classique en la matière, baptisée « indice de Kaitz », exprime le salaire minimum en pourcentage du salaire médian<sup>5</sup>. Selon les données de l'OCDE pour 2013<sup>6</sup>, le salaire minimum, ainsi rapporté au salaire médian des salariés à temps plein, s'échelonne entre 61 % en France ou en Slovénie et 36 % en République tchèque, la majorité des pays se situant entre 40 et 50 % (graphique 4). En Allemagne, un salaire minimum horaire de 8,5 euros par heure aurait représenté en 2013 50 % du salaire médian.

5. Le salaire médian est le salaire tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du salaire moyen qui est la moyenne arithmétique de l'ensemble des salaires.

6. Les évaluations de l'OCDE doivent toutefois être considérées comme des approximations car elles sont établies sur la base de données nationales non harmonisées.



**Graphique 4. Salaire minimum par rapport au salaire médian des salariés à plein temps en 2013**



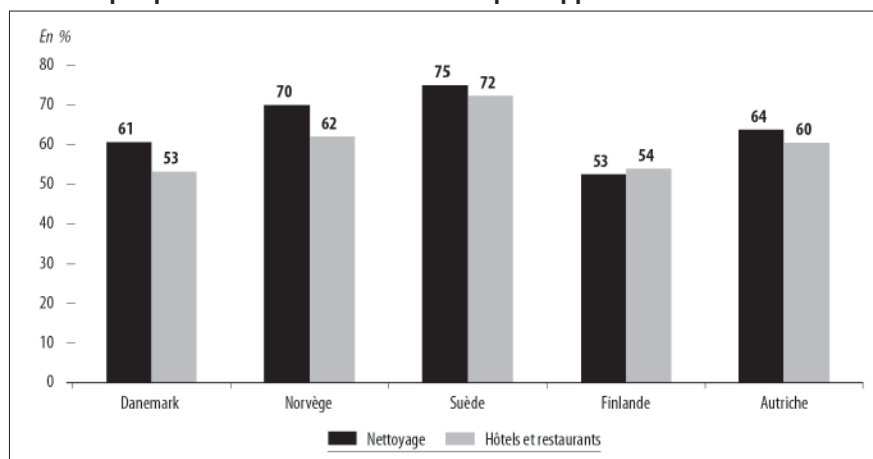
\* Sur la base d'un salaire minimum horaire fictif de 8,5 euros par heure.

Sources : OCDE, calculs des auteurs pour l'Allemagne.

Quand on les mesure ainsi en termes relatifs, les salaires *minima* légaux apparaissent relativement faibles. Ils se situent tous en dessous du seuil dit de bas salaires, qu'une convention internationale définit comme les deux tiers du salaire médian. Les seuils de pauvreté sont généralement calculés au niveau des ménages, en prenant en compte l'ensemble des ressources des ménages ainsi que leurs besoins qui dépendent de la configuration familiale (Marx *et al.*, 2012). Par analogie, nous définissons un « seuil de pauvreté salariale » comme un salaire inférieur à 50 % du salaire médian pour un célibataire sans autre source de revenu. Dans de nombreux pays de l'Union européenne, les salaires *minima* légaux ne dépassent donc pas le seuil de pauvreté salariale ainsi défini.

Dans les pays ne disposant pas d'un salaire minimum interprofessionnel, le niveau relatif du salaire minimum peut être mesuré à partir des *minima* conventionnels les plus bas. Si on considère à nouveau les secteurs du nettoyage et des hôtels et restaurants, l'indice de Kaitz est généralement supérieur à 60 %, et même à 70 % en Suède (graphique 5). Les seules exceptions sont la Finlande (pour les deux secteurs) et le secteur hôtels et restaurants au Danemark, où l'indice de Kaitz est respectivement de 53 ou 54 %. Ces résultats sont confirmés par d'autres études, qui montrent que la valeur relative des salaires *minima* conventionnels est généralement bien supérieure au niveau atteint dans les pays dotés d'un salaire minimum interprofessionnel (Eldring, Alsos, 2012 ; Kampelmann *et al.*, 2014).

**Graphique 5. Minima conventionnels par rapport au salaire médian**



Source : calculs des auteurs sur la base des conventions collectives et des instituts de statistiques pour le salaire médian.

### III. Le débat sur le salaire minimum juste et équitable

Le niveau des salaires *minima* en Europe est souvent relativement faible, et c'est pourquoi le débat sur une politique européenne de salaire minimum porte avant tout sur la définition d'un salaire minimum équitable. Plusieurs documents de droit social international et européen affirment le droit de tout travailleur à un salaire équitable garantissant un certain minimum de subsistance socioculturelle. Bien qu'il n'existe pas de définition consensuelle du salaire équitable, on peut identifier au moins deux questions ouvertes au débat. La première porte sur la notion de salaire décent (*living wage*) développée aux États-Unis et en Europe et qui acquiert une certaine diffusion, en particulier au Royaume-Uni et plus récemment aussi en Irlande. La deuxième question porte sur le niveau équitable du salaire minimum exprimé en proportion du salaire médian ou du salaire moyen. Ce débat a débuté dès les années 1970 au sein du Conseil de l'Europe et a pris de l'importance au niveau de l'Union européenne depuis le milieu des années 2000.

#### III.1. Les fondements normatifs du droit à un salaire équitable

Une politique européenne de salaire minimum peut trouver une justification normative dans une série de conventions et d'accords internationaux et européens qui font dériver le principe d'une rémunération équitable et adéquate de l'affirmation d'un droit social fondamental (Schulten, 2008 ; Ofek-Ghendler, 2009). Dans son article 23, la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies énonçait ainsi en 1948 que : « Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui

assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine » (ONU, 1948).

Dans le préambule de sa Constitution de 1919, l'Organisation internationale du travail (OIT) appelait à « la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables ». Cette notion de salaire décent implique que le salaire minimum ne doit pas seulement établir un plancher salarial, mais qu'il devrait assurer un niveau de vie en harmonie avec le niveau de développement de la société considérée (Anker, 2011). C'est pourquoi deux conventions de l'OIT (n° 26 de 1928 et n° 131 de 1970) ont spécifié les conditions à remplir par le salaire minimum. La convention n° 131 sur la fixation des salaires *minima* examine dans son article 3 « les éléments à prendre en considération pour déterminer le niveau des salaires *minima* » et les résume ainsi : « les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux » (OIT, 1970).

Au niveau européen, la Charte sociale européenne adoptée en 1961 par le Conseil de l'Europe affirmait dans son article 4 que : « Tous les travailleurs ont droit à une rémunération équitable leur assurant, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie satisfaisant » (Conseil de l'Europe, 1961). En décembre 1989, l'Union européenne adoptera la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs lors du sommet européen de Strasbourg ; elle fait du droit à un « salaire équitable » un droit social fondamental (Union européenne, 1989). Elle affirme que tous les travailleurs en Europe devraient recevoir une « rémunération suffisante pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent » (Titre I, paragraphe 5). Une politique européenne de salaire minimum devrait par conséquent assurer la coordination des politiques nationales de salaire minimum de manière à ce que le droit social fondamental d'une « rémunération équitable » soit garanti partout en Europe.

### **III.2. Le concept de salaire décent (living wage)**

Les arguments normatifs en faveur du salaire décent (*living wage*) ont joué un rôle clé dans les premiers mouvements sociaux de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans un contexte de bas salaires, de longues journées de travail et de mauvaises conditions sociales, les militants politiques et les réformateurs sociaux ont remis en cause la vision dominante selon laquelle le libre jeu de l'offre et de la demande conduirait à fixer un salaire équitable (Figart, 2004). Au-delà des différences idéologiques, les premiers promoteurs d'un salaire décent partageaient un même objectif : protéger les travailleurs contre des salaires inférieurs au niveau de subsistance et leur permettre d'atteindre un niveau de vie décent. Dans ce contexte, les concepts de salaire minimum

et de salaire décent étaient utilisés indifféremment. Un des premiers documents qui formule explicitement une doctrine de salaire minimum décent est l'encyclique *Rerum Novarum* de 1891 dans laquelle le pape Léon XIII énonce que « le salaire ne doit pas être insuffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête » (Léon XIII, 1891 ; Ryan, 1912).

Le premier mouvement contemporain pour un salaire décent est né au milieu des années 1990 aux États-Unis, dans le Maryland, lorsque des militants de Baltimore ont fait pression sur la municipalité pour qu'elle traite le problème de la pauvreté laborieuse en prenant un décret « pour un salaire décent » exigeant que toute entreprise contractée par la ville verse un salaire décent à ses travailleurs, fixé à un niveau supérieur de plus de 70 % au salaire minimum fédéral de l'époque (Luce, 2002).

Cette idée va se propager rapidement à travers le pays, si bien qu'en 2012, plus de 140 villes, comtés ou universités avaient pris des décrets fixant un salaire décent (Luce, 2012). En Europe, la notion de salaire décent est réapparue à Londres, en 2001, quand une large coalition appelée les citoyens de Londres (London Citizens) a réussi à obtenir le soutien politique de la Greater London Authority pour un tel projet. En 2011, la même coalition a lancé la Fondation pour un salaire décent (Living Wage Foundation) chargée de déterminer un niveau de salaire décent pour le reste du Royaume-Uni en dehors de Londres. Après un lent démarrage, la campagne pour un salaire décent a réussi à convaincre près de 1 300 chefs d'entreprise employant environ 80 000 salariés de s'engager sur une base volontaire à payer un salaire décent. Rien qu'à Londres, plus de 400 employeurs ont souscrit à cet engagement, qui concerne plus de 20 000 travailleurs (GLA, 2014). Le succès de cette campagne au Royaume-Uni a déclenché un vif débat en Irlande en vue de lancer une campagne similaire pour répondre à la forte progression de la pauvreté laborieuse liée à la crise actuelle <sup>7</sup>.

Un facteur important qui a stimulé le nouvel essor de ces campagnes pour un salaire décent dans le monde anglo-saxon (Irlande incluse) est le constat que le salaire minimum apparaît comme un instrument de moins en moins efficace pour combattre la pauvreté laborieuse. Selon Damian Grimshaw qui s'appuie sur l'exemple des États-Unis, les campagnes pour un salaire décent sont nées « dans un contexte d'échec du système sociétal de régulation institutionnelle : salaires *minima* trop bas, syndicats affaiblis, privatisation des services publics » (2004). Des critiques similaires ont été formulées au Royaume-Uni par des militants pour un salaire décent à l'encontre du salaire minimum national qu'ils considéraient comme insuffisant, avec des taux inférieurs pour les jeunes, et qui ne réussit donc pas à sortir

7. Pour une analyse plus détaillée du débat en cours en Irlande, voir Collins (2014).

les travailleurs de la pauvreté sans recours à des prestations sociales complémentaires (Grimshaw, 2004 ; Wills, 2009).

L'objectif principal de l'approche en termes de salaire décent est de garantir que tout salarié(e) puisse vivre correctement de son salaire. Il suppose une définition objective de ce salaire décent, qui utilise le plus souvent la méthode dite des besoins fondamentaux (*basic living costs*). Elle consiste à calculer pour différents types de ménages (et de régions) le salaire nécessaire pour couvrir les coûts d'un panier standard de biens et services correspondant à un niveau de vie acceptable (GLA, 2014) <sup>8</sup>. Bien que la composition de ce panier puisse varier dans le temps et dans l'espace, il comprend généralement les dépenses suivantes : un régime alimentaire équilibré à faible coût, un logement décent, les vêtements et les chaussures ainsi que d'autres postes du budget comme le transport, les soins et l'éducation des enfants, les dépenses de santé, les activités récréatives et culturelles, la communication et les soins personnels (Anker, 2011). Selon cette méthode empirique, le salaire décent au Royaume-Uni était de 7,85 livres (9,20 euros) en 2014, soit 20 % de plus que le salaire minimum national de 6,50 livres (7,62 euros). À Londres, compte tenu du coût de la vie plus élevé, le salaire décent était fixé à 9,15 livres (10,72 euros), soit 40 % au-dessus du salaire minimum national <sup>9</sup>.

### **III.3. Les débats sur le salaire décent à l'échelle européenne**

Une première tentative pour objectiver le concept de salaire décent a été menée dans les années 1970 au sein du Conseil de l'Europe (Lörcher, 2006). L'objectif était de trouver un critère permettant de vérifier la conformité avec la Charte sociale européenne. Après de longues discussions, le Conseil de l'Europe est parvenu à un accord quant à la définition d'un « salaire équitable », qui devrait atteindre au moins 68 % du salaire brut moyen national, pour être en conformité avec la Charte sociale européenne. Au milieu des années 1990, cette définition a été modifiée et désormais la référence est de 60 % du salaire net moyen national. Cette définition est toujours utilisée par le Conseil de l'Europe comme moyen de surveiller le respect de la Charte sociale européenne (Schulten, 2012).

Ce débat sur le salaire décent s'est amorcé au niveau de l'Union européenne dans les années 1990 (Schulten, 2008). Afin de mettre en œuvre le droit à une « rémunération équitable » prévue par la Charte sociale de 1989, la Commission européenne a mis en place, à la fin de 1990, un groupe

8. Pour une revue détaillée des différentes méthodes de mesure du salaire décent, voir Anker (2011).

9. Le calcul du salaire décent à Londres est fondé non seulement sur l'approche par les coûts de subsistance mais aussi sur l'approche par la répartition des revenus, qui consiste à prendre comme référence 60 % du salaire médian. Le salaire décent est alors calculé comme la moyenne des deux chiffres, à laquelle on ajoute une marge de 15 % pour événements imprévus (GLA, 2014).

international d'experts chargé d'étudier les bas salaires en Europe. Après que ce groupe a rapidement identifié l'existence d'un important secteur de bas salaires (Schäfer, 1991), la Commission européenne a publié en 1993 un premier avis sur la rémunération équitable. Ce document soulignait que « la question des bas salaires se pose dans tous les pays de la Communauté européenne » et que « la persistance de bas et très bas salaires soulève des problèmes d'équité et de cohésion et grève l'efficacité économique à long terme » (Commission européenne, 1993).

Compte tenu de l'existence d'un secteur à bas salaire en Europe, la Commission européenne appelait les États membres à « prendre les mesures appropriées pour assurer le respect du droit à une rémunération équitable ». Outre les États membres, les « partenaires sociaux » ont également été invités à prendre en charge l'objectif d'une « rémunération équitable » aux niveaux « communautaire, national, régional et local ». La Commission européenne s'est attribuée à elle-même la tâche d'observer l'évolution des structures salariales nationales et de mener d'autres études pour surveiller la mise en œuvre dans chaque pays du droit à une rémunération équitable (Commission européenne, 1993).

Cet avis de la Commission européenne peut être interprété comme une première tentative, hésitante et encore très vague, de coordonner les politiques de salaire minimum au niveau européen. Le Parlement européen s'était d'ailleurs prononcé en faveur d'un avis plus ambitieux lors de sa préparation et avait envisagé des règles plus contraignantes à l'égard des politiques de salaire minimum national. Ainsi, au début de 1993, la résolution de la commission des affaires sociales, de l'emploi et du milieu de travail (connue sous le nom de rapport Wilson) propose « d'instaurer au niveau national un salaire de référence juste, qui servirait de base lors d'une négociation collective des salaires ». En outre, tous les États membres devraient adopter des « mécanismes pour la fixation de salaires fixés par la voie législative ou liés au salaire moyen national » (Parlement européen, 1993).

Dans la seconde moitié des années 1990, le développement d'une politique de salaire minimum coordonnée à l'échelle européenne s'est cependant heurtée à l'obstination de plusieurs États membres. Seuls sept pays étaient disposés en 1997 à fournir des données sur leur structure nationale de salaires pour le rapport d'étape de la Commission (European Commission, 1997). La majorité des États membres soutenaient que la politique de salaire minimum est une question purement nationale et qu'aucune compétence ne devrait être reconnue au niveau européen dans ce domaine.

Depuis le début des années 1990, les rémunérations avaient effectivement été exclues des compétences prévues dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2012, article 153, § 5). De plus, certains gouvernements commençaient au contraire à développer les emplois précaires

ou à bas salaires au nom de la « flexibilisation du marché du travail ». Cela explique aussi pourquoi la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en décembre 2000 au sommet européen de Nice, n'évoque même pas la question salariale, tandis que le projet d'un droit à un salaire décent a été éliminé dès le départ sous la pression de nombreux gouvernements nationaux (Union européenne, 2000 ; Lörcher, 2006).

Depuis la fin des années 1990, la Commission européenne a renoncé à développer une politique de salaire minimum en tant que telle. Dans de nombreuses publications, émanant notamment de la Direction générale des affaires économiques et financières, elle a au contraire repris à son compte le précepte néolibéral d'une progression des salaires alignée sur celle de la productivité, favorisant ainsi la différenciation des salaires et une extension des bas salaires. On peut cependant trouver une approche plus ouverte et positive envers la nécessité d'un salaire décent dans d'autres documents, notamment de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (par exemple, European Commission, 2012).

En 2005, un groupe d'économistes allemands, français et suisses publie des « Thèses pour une politique européenne de salaires *minima* », qui ont eu un certain écho (Schulten, Schäfer, Bispinck *et al.*, 2006). La question sera reprise dans la deuxième moitié des années 2000, en particulier par le Parlement européen (Eldring, Alsos, 2012 ; Schulten, 2012). Dans une résolution datant de 2007, le Parlement européen constate que « dans de nombreux États membres, le salaire minimum est fixé à un niveau très faible ou en dessous du seuil de subsistance » (Parlement européen, 2007). Un an plus tard, il invite le Conseil « à convenir d'un objectif européen en matière de salaires *minima* (à fixer par la loi ou des accords collectifs au niveau national, régional ou sectoriel) prévoyant une rémunération au moins égale à 60 % du salaire moyen pertinent (national, sectoriel, etc.) et, par ailleurs, à prévoir une date à laquelle cet objectif devra être atteint dans tous les États membres » (Parlement européen, 2008).

#### **III.4. Les arguments économiques en faveur d'une politique européenne de salaire minimum**

Au-delà des considérations normatives, ce sont plus récemment des arguments économiques qui ont alimenté le débat sur le salaire minimum européen (Schulten, 2012 ; OFCE *et al.*, 2014 ; Brischoux *et al.*, 2014). Jusque-là, le débat économique avait principalement porté sur l'impact possible du salaire minimum sur l'emploi. Pendant longtemps, ce débat a été largement dominé par les tenants de la théorie néo-classique du marché du travail, selon laquelle le salaire minimum exerce par nature des effets négatifs sur l'emploi. L'influence persistante de cette croyance est attestée par la gestion de la crise actuelle dans l'Union européenne, qui consiste à

préconiser que les salaires *minima*, réputés trop élevés dans de nombreux pays, doivent être gelés ou considérablement réduits, comme dans le cas de la Grèce (Schulten, Müller, 2015).

Pourtant, la plupart des études empiriques récentes menées dans plusieurs pays concluent à l'absence d'effets négatifs sur l'emploi des régimes de salaire minimum<sup>10</sup>. Dans ces conditions, une approche théorique alternative souligne, dans une logique keynésienne, l'influence du salaire minimum sur l'évolution générale des salaires et donc sur la croissance de la demande globale (Herr *et al.*, 2009 ; European Commission, 2012). Certes, l'impact macroéconomique du salaire minimum peut varier considérablement selon le régime national spécifique, mais, dans de nombreux pays européens, le salaire minimum ne fait pas qu'influencer les bas salaires, il est aussi une référence importante pour l'évolution générale des salaires.

Un niveau relatif élevé du salaire minimum permet de resserrer l'éventail des salaires par le bas, et ainsi de réduire les écarts entre les différentes catégories de salariés. Par ailleurs, une répartition des salaires plus égalitaire stimule la demande globale dans la mesure où la propension à consommer des bas salaires est beaucoup plus élevée : ils consacrent une part bien plus grande de leurs revenus à la consommation qu'à l'épargne.

Dans un contexte de chômage élevé, l'évolution des salaires en Europe depuis l'éclatement de la crise en 2009 s'est traduite dans de nombreux pays par des pertes durables de pouvoir d'achat (Schulten, Müller, 2015). Ces pertes ont largement contribué à l'effondrement de la demande globale et ont donc accentué la stagnation économique dans ces pays. La gestion de la crise par l'Union européenne a été un facteur décisif dans le déclenchement d'une spirale à la baisse des salaires, à tel point qu'une crise déflationniste généralisée est aujourd'hui du domaine du possible. De plus, l'Europe continue à souffrir de graves déséquilibres entre pays à excédent et pays à déficit en termes de balance extérieure, et ces déséquilibres n'ont jusqu'à présent montré aucune tendance à se résorber, notamment dans les pays à excédent et au premier chef en Allemagne.

Une politique européenne de salaire minimum pourrait constituer un premier pas décisif vers une coordination plus étroite des politiques salariales. Elle fonctionnerait comme un frein à la déflation en empêchant de nouvelles baisses des salaires réels et permettrait également de stabiliser la demande globale. En outre, une augmentation significative du salaire minimum pourrait, en particulier dans les pays à excédent, stimuler l'économie nationale et contribuer ainsi à réduire les déséquilibres économiques en Europe (OFCE *et al.*, 2014 ; Brischoux *et al.*, 2014).

10. Pour une vue d'ensemble, voir Schmitt (2013) ; Bosch, Weinkopf (2014).



## **IV. Le difficile débat au sein des syndicats européens**

### **IV.1. Le débat sur le salaire minimum dans la Confédération européenne des syndicats**

Le débat sur le salaire minimum européen est un thème récurrent au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES)<sup>11</sup>. Les développements les plus récents de ce débat ont été déterminés par trois évolutions :

- la montée de la pauvreté laborieuse et des bas salaires dans de nombreux pays de l'Union européenne, comme conséquence de la crise actuelle et de son mode de gestion par les autorités européennes et nationales ;

- la demande, qui découle largement du point précédent, émanant de certaines organisations syndicales membres (issues notamment des Peco, mais pas seulement) d'ouvrir un débat interne sur une approche européenne du salaire minimum, en raison de leur situation difficile dans le contexte national (ETUC, 2014a) ;

- le fait que Jean-Claude Juncker, le nouveau président de la Commission européenne, accorde une grande importance à la question du salaire minimum, conduit la CES à comprendre qu'elle doit approfondir sa propre conception pour participer au débat au niveau européen (ETUC, 2014a).

Le débat au sein de la CES est structuré autour de deux positions contradictoires. D'un côté, un grand nombre d'organisations membres issues des Peco font pression pour une approche européenne en matière de salaire minimum, qui pourrait compenser les conditions défavorables qu'elles connaissent dans leurs pays. De l'autre côté, les syndicats des pays nordiques la refusent, pour des raisons qui seront détaillées plus bas. Il existe aussi une certaine opposition à l'approche européenne de la part des syndicats italiens (Furåker, Lovén Selden, 2013 ; Leonardi, 2014).

La situation des syndicats polonais affiliés à la CES fournit une bonne illustration de la première position. Leur capacité à traiter les questions de la pauvreté laborieuse et des bas salaires se heurte à plusieurs obstacles : un salaire minimum qui se situe au seuil de pauvreté (50 % du salaire médian) et est donc trop faible pour protéger efficacement les travailleurs à bas salaires ; un système de négociation collective très fragmenté et décentralisé, avec un taux de couverture conventionnelle et une densité syndicale très faibles ; un climat politique hostile aux syndicats et, ceci expliquant cela, des expériences avortées de discussions tripartites sur la revalorisation du salaire minimum ; et, enfin, une évolution du salaire réel toujours en retard sur les gains de productivité. Les syndicats polonais espèrent donc qu'une campagne pour un salaire minimum européen contribuerait à renforcer leur position au niveau national.

---

11. Pour un résumé du débat jusqu'au milieu des années 2000, voir Schulten (2008).

Il revient alors à la CES la tâche difficile de servir de médiateur entre ces deux points de vue opposés et de chercher un compromis. La position générale de la CES sur le salaire minimum européen est fondée sur trois postulats essentiels partagés par toutes les organisations affiliées. Tout d'abord, la fixation des salaires est et doit rester une compétence nationale (CES, 2012). L'objectif de la CES n'est donc pas de chercher à imposer dans tous les pays un régime uniforme de salaire minimum, comme par exemple un salaire minimum interprofessionnel légal. Son objectif est plutôt de parvenir à une compréhension politique commune de la nécessité d'un niveau adéquat de salaire minimum, défini par référence à la structure salariale d'ensemble de chaque pays, et qui serait alors mis en œuvre en accord avec les procédures et les institutions nationales.

Le deuxième postulat est que le niveau de salaire minimum devrait être suffisant pour assurer un niveau de vie décent (ETUC, 2012). La CES se réfère donc généralement à la définition du Conseil de l'Europe, dont le Comité européen des droits sociaux préconise qu'un salaire équitable et décent doit représenter au moins 60 % du salaire net moyen (ETUC, 2014b). Le troisième postulat de base est que des conventions collectives négociées par des syndicats puissants sont le meilleur moyen d'assurer des salaires décents (ETUC, 2012). L'approche européenne du salaire minimum devrait donc toujours être insérée dans une stratégie plus large visant à renforcer la présence syndicale et la couverture conventionnelle (par exemple par le biais de clauses *erga omnes* et d'autres formes d'extension des conventions collectives). Mais, si ces conditions ne sont pas réunies, le salaire minimum peut alors être considéré comme un outil alternatif pour fixer un salaire plancher et traiter les problèmes d'inégalités, de pauvreté au travail et de *dumping* social (ETUC, 2012 ; 2014a).

La CES n'a pas réussi à faire émerger un accord entre ses affiliés qui permette de dépasser la diversité de leurs points de vue et qui aille au-delà de ces conceptions communes, vers un projet plus exigeant fondé sur des lignes directrices ou d'autres procédures de coordination. Toutefois, compte tenu des défis mentionnés plus haut, la CES a mené un débat approfondi lors d'une école qui s'est tenue à Varsovie en octobre 2014. La question du salaire minimum européen a été abordée dans le cadre d'une réflexion sur l'élaboration d'une stratégie globale pour des salaires équitables en Europe. Ce débat plus large incluait non seulement la question d'une référence adéquate pour la mise en œuvre du salaire minimum, mais aussi la question cruciale de savoir comment soutenir les organisations syndicales affiliées dans la mise en place ou le renforcement des institutions de la négociation collective (ETUC, 2014a ; 2014b).

La perspective d'un salaire minimum européen n'est pas vraiment discutée dans la plupart des fédérations syndicales européennes de branche,

à l'exception de la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) : sa campagne de 2006 contre les bas salaires adoptait une approche analogue à celle de la CES, en combinant « une campagne politique sur le montant des salaires *minima* légaux et une campagne coordonnée centrée sur la négociation des *minima* de branches » (EPSU, 2006).

Plus récemment, la FSESP a confirmé son engagement à lutter contre les bas salaires en poursuivant sa campagne pour augmenter le salaire minimum à au moins 60 % du salaire mensuel moyen dans les pays à salaires *minima* légaux et à au moins 70 % dans les pays où les salaires *minima* sont fixés par les conventions collectives (EPSU, 2009). Dans sa dernière résolution sur la négociation collective adoptée à son Congrès de mai 2014, la FSESP a abandonné cette différenciation entre régimes de salaire minimum, au profit du concept de salaire décent, afin d'assurer une protection aux travailleurs les moins bien rémunérés. En outre, la FSESP s'engage à soutenir ses affiliés dans leurs efforts visant à améliorer « les salaires *minima* conventionnels et les salaires *minima* légaux là où ils existent, tout en réaffirmant l'objectif de salaires *minima* légaux au moins égaux à 60 % de la moyenne nationale des salaires » (EPSU, 2014).

Le principal défi pour la CES et pour les fédérations de branche n'est pas tant de définir techniquement une référence commune pour le montant du salaire minimum national. La tâche la plus difficile pour l'élaboration d'un projet de salaire minimum européen est de construire une compréhension commune autour d'un projet politique plus large qui permette aux syndicats nationaux de mobiliser leurs membres. La démarche initiée par la CES est une première étape dans cette direction, malgré les réserves qui existent encore chez certains de ses membres, en particulier les syndicats des pays nordiques.

#### **IV.2. Le débat sur le salaire minimum dans les pays nordiques**

Les pays nordiques sont caractérisés par des taux de syndicalisation relativement élevés et par un fort taux de couverture conventionnel, même si les syndicats se sont quelque peu affaiblis au cours des 15 dernières années (Nergaard, 2010). Les syndicats et les associations d'employeurs ont la responsabilité principale de la régulation des salaires dans tous ces pays, mais ce n'est qu'au Danemark et en Suède que leur rôle en la matière est exclusif. La Finlande, l'Islande et la Norvège disposent également de mécanismes pour l'extension des conventions collectives, mais aucun de ces pays n'a adopté un salaire minimum légal (Eldring, Alsos, 2012 ; 2014).

Depuis l'élargissement de l'Union européenne en 2004, l'internationalisation du marché du travail constitue un défi majeur pour les régimes de salaires *minima* des pays nordiques. L'afflux des travailleurs migrants et des prestataires de services en provenance des pays d'Europe centrale et

de l'Est a en effet déstabilisé le modèle de marché du travail en mettant en cause la capacité des conventions collectives à limiter la concurrence des bas salaires et le *dumping* social. Cette évolution a suscité un débat sur la nécessité de mesures supplémentaires en matière de fixation du salaire minimum, mais jusqu'à présent il a porté principalement sur l'introduction ou le renforcement des procédures d'extension des conventions collectives.

Les syndicats des pays nordiques ont tendance à être tout à fait hostiles à l'idée d'un salaire minimum national, alors que certaines associations d'employeurs plaident en sa faveur<sup>12</sup>. Le principe d'un salaire minimum légal a été plus souvent discuté en Norvège où il est présenté comme un substitut possible à l'extension des conventions collectives, plutôt que comme un dispositif complémentaire. La proposition d'un salaire minimum légal peut être mise en avant par les employeurs comme un contre-feu à diverses initiatives syndicales visant à renforcer les procédures d'extension existantes (Eldring, Alsos, 2012). Au Danemark, la fédération des employés (FTF) a plaidé en faveur d'un salaire minimum légal et de l'extension des conventions collectives, mais n'a jusqu'à présent reçu au mieux qu'un faible soutien des autres syndicats ou des employeurs. La FTF a également exhorté les syndicats nordiques à s'inscrire dans le débat sur un projet de salaire minimum européen (Preisler, 2015).

Toutes les propositions en faveur d'un salaire minimum européen ont jusqu'à présent été accueillies avec un profond scepticisme dans les pays nordiques, en particulier parmi les syndicats. Cette résistance doit être interprétée à la lumière des systèmes de salaire minimum en vigueur dans ces pays. Elle est nourrie par une inquiétude généralisée quant aux effets d'un salaire minimum légal qui risquerait de remettre en cause l'autonomie de la négociation collective, d'amoindrir l'effet normatif des conventions collectives, d'exercer une pression à la baisse sur les salaires et enfin d'affaiblir les incitations à s'organiser aussi bien chez les travailleurs que chez les employeurs.

Même si certains salariés auraient tout à gagner de l'instauration d'un salaire minimum, la crainte est que beaucoup d'autres voient leur salaire tiré par le bas vers le minimum légal, à un niveau inférieur aux *minima* conventionnels. La question pertinente est alors de savoir si un système européen de salaire minimum assorti d'ajustements garantissant le maintien des pratiques nationales de fixation du salaire minimum pourrait répondre aux préoccupations des pays qui ne souhaitent pas mettre en place un salaire minimum légal. Cependant, même si la proportion de bas salaires est relativement faible dans les pays nordiques, aucun d'entre eux ne dispose d'un

---

12. Sur le débat sur le salaire minimum dans les pays nordiques, voir les contributions au numéro spécial du *Nordic Labour Journal* de février 2015 (*Nordic Labour Journal*, 2015).

système parfaitement étanche. Cela vaut en particulier pour la Norvège où seulement un salarié du secteur privé sur deux est couvert par une convention collective, et où une faible proportion d'entre eux est concernée par l'extension des conventions (Eldring, Alsos, 2014).

Il peut sembler paradoxal que les marchés du travail nordiques se sentent menacés par un système européen de salaire minimum principalement destiné aux pays ayant au mieux des salaires *minima* peu élevés. Certains pourraient aussi avancer que les syndicats nordiques sous-estiment l'étendue des secteurs à bas salaires dans certains pays européens et que leur sens de la solidarité en est émoussé. Du point de vue des pays nordiques, la question demeure de savoir si l'introduction d'un salaire minimum légal pourrait à long terme saper le modèle de formation des salaires et réduire les protections offertes aux travailleurs dans ces pays. En tout état de cause, les pays nordiques ont jusqu'ici maintenu leur attitude négative envers toute initiative, à l'échelle nationale ou européenne, susceptible d'interférer avec leurs systèmes actuels de fixation des salaires *minima*.

## **V. Les conditions de la mise en œuvre d'un système européen de salaire minimum**

### ***V.1. Conditions politico-institutionnelles***

La mise en œuvre d'une politique européenne de salaire minimum exigerait, en premier lieu, que les pays de l'Union européenne parviennent à un accord sur la définition d'un salaire minimum équitable. Pour prendre en compte les différentiels de salaires entre pays, qui reflètent la diversité des niveaux de développement économique en Europe, le salaire minimum devrait forcément être défini par référence à la structure des salaires de chaque pays. La plupart des propositions visent donc à établir une norme de salaire minimum européen, défini comme un certain pourcentage de la moyenne nationale ou du salaire médian.

Même si un accord était trouvé sur ce point, il faudrait encore surmonter plusieurs obstacles de nature politique et institutionnelle. Le premier découle du fait essentiel que le Traité européen exclut explicitement les politiques salariales du champ de compétence des institutions européennes. Cela dit, cette disposition n'a pas empêché l'Union européenne d'intervenir dans la politique salariale (y compris le salaire minimum) de plusieurs États membres, et parfois de manière massive (Schulzen, Müller, 2015). C'est particulièrement frappant dans le cas des États dits en crise, comme la Grèce, l'Irlande et le Portugal, où la « troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international) a conditionné son soutien financier à la mise en œuvre de « réformes structurelles » qui impliquent une intervention massive dans la politique salariale

et l'organisation de la négociation collective. En outre, l'Union européenne a créé, avec la mise en place du semestre européen, un cadre institutionnel qui lui permet aussi d'imposer aux États membres des normes en matière de politique salariale comme élément de la coordination des politiques économiques à l'échelle européenne.

Dans ces conditions, on pourrait parfaitement concevoir que le semestre européen serve à faire des recommandations quant à l'évolution des salaires *minima* nationaux, qui permettraient d'avancer vers une norme européenne. Cependant, les expériences de telles réformes « en douceur » de la gouvernance européenne, notamment dans le domaine des politiques sociales, ne sont pas vraiment convaincantes, parce qu'elles ne sont pas en pratique très contraignantes et que les acteurs nationaux se montrent peu enclins à les respecter. En ce qui concerne le salaire minimum européen, il ne pourrait donc s'agir que d'une première étape qui devrait déboucher ensuite sur des réformes plus exigeantes, comme l'adoption d'une directive. Cette dernière, cependant, nécessiterait probablement une modification du Traité européen.

Compte tenu des différences existant entre les systèmes nationaux de salaire minimum en Europe, une politique européenne ne pourrait être finalement acceptée que si elle renonce à l'idée d'une harmonisation institutionnelle des régimes de salaire minimum (par exemple, l'introduction d'un salaire minimum légal à l'échelle européenne). La question se pose donc de savoir comment on pourrait transposer au niveau national une norme européenne de salaire minimum. Cela poserait moins de difficultés dans les pays où existe déjà un salaire interprofessionnel minimum, et encore moins s'il est régi par des dispositions légales. Les difficultés seraient plus grandes dans les pays où les salaires *minima* sont fixés exclusivement par les conventions collectives et où toute notion de norme interprofessionnelle est absente, en particulier dans les pays nordiques.

Il existe en principe deux manières de mettre en œuvre un système européen de salaire minimum sans passer par l'introduction d'un salaire minimum légal. Les employeurs et les syndicats pourraient conclure un accord-cadre national sur un salaire plancher, comme ils l'ont fait par exemple en Autriche, où ils ont conclu en 2007 un accord-cadre national sur un salaire minimum de 1 000 euros par mois devant être respecté dans toutes les conventions collectives de branche.

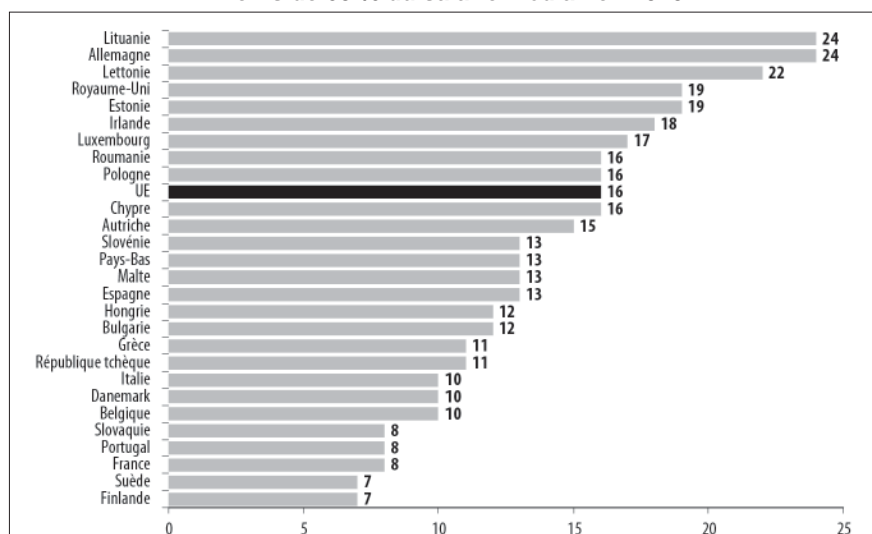
Il serait aussi possible d'étendre la portée des conventions collectives de branche en renforçant les procédures d'extension afin de garantir la pleine application des salaires *minima* de branche. Comme le montre l'exemple de la Finlande, la négociation collective pourrait ainsi permettre d'instaurer un salaire plancher (presque) universel.

## V.2. L'impact potentiel d'une politique européenne de salaire minimum

L'évaluation des effets potentiels d'une politique européenne de salaire minimum européen dépend avant tout de l'hypothèse faite quant à la norme de salaire minimum retenue. La seule étude disponible à ce jour émane de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), qui a tenté d'évaluer les conséquences d'une politique européenne de salaire minimum (Aumayr-Pintar *et al.*, 2014). Elle postule l'introduction d'une norme de salaire minimum hypothétique de 60 % du salaire médian qui est, comme on l'a vu plus haut, sensiblement plus élevée que le montant actuel du salaire minimum dans la plupart des pays européens.

L'étude établit que 28 millions de salariés, soit 16 % des salariés de l'Union européenne, auraient vu leur salaire augmenter avec l'introduction d'une telle norme en 2010. La portée de cette mesure serait très différente en fonction de la part des bas salaires dans chaque pays : elle ne concernerait que 7 % des salariés en Finlande et en Suède, mais cette proportion atteindrait la valeur surprenante de 24 % en Allemagne et en Lituanie (graphique 6).

**Graphique 6. Proportion de salariés gagnant moins de 60 % du salaire médian en 2010**



Source : Aumayr-Pintar *et al.* (2014).

## Conclusion

Le débat sur un projet de politique européenne de salaire minimum s'est ouvert il y a plus de 20 ans. Il s'est récemment intensifié en raison de la forte progression des inégalités sociales et de la pauvreté (y compris la

pauvreté laborieuse), engendrée dans de nombreux pays par la crise et la gestion de cette crise fondée sur l'austérité et les réformes structurelles. Les effets sociaux dramatiques de ces politiques ont révélé le fait que, dans de nombreux pays européens, les salaires *minima* sont inférieurs au seuil de subsistance et qu'ils ne suffisent donc pas à protéger efficacement les travailleurs contre la pauvreté laborieuse. Autrement dit, le contexte de crise a pour résultat que le droit social fondamental à un salaire « équitable » et « adéquat » – tel qu'il est affirmé notamment par la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs – est violé à grande échelle en Europe.

Au-delà de ses effets sociaux dramatiques, l'échec patent de la gestion actuelle de la crise par l'Union européenne représente également une fenêtre d'opportunité parce qu'elle souligne le besoin de conceptions alternatives et d'un changement de politique. Le soutien à une politique européenne de salaire minimum et son acceptation sociale se sont par conséquent considérablement élargis. Un tel projet n'est plus conçu seulement comme un outil permettant d'assurer des salaires *minima* « adéquats » à travers l'Europe, mais aussi comme un élément essentiel d'une réorientation macroéconomique s'éloignant des politiques de l'offre vers un modèle de croissance tiré par la demande salariale, qui prenne en compte le rôle important joué par les salaires dans la stimulation de la demande interne et la cohésion sociale.

Cependant, notre analyse a montré aussi que la mise en œuvre d'un tel projet se heurte encore à des obstacles majeurs, tant au niveau institutionnel – à cause de la diversité des systèmes de salaire minimum et des écarts de niveaux – que politique, en raison des points de vue différents au sein même du mouvement syndical européen. Dans ces conditions, un projet de politique européenne de salaire minimum devrait répondre à trois exigences clés.

Premièrement, il ne devrait pas chercher à imposer aux États membres un modèle spécifique et un niveau de salaire minimum absolu. La tâche essentielle est au contraire de trouver un accord sur une norme européenne de salaire minimum qui le définisse comme un certain pourcentage du salaire médian ou moyen.

Deuxièmement, le niveau relatif ainsi défini devrait être suffisamment élevé pour protéger efficacement les travailleurs à bas salaires. Ce sont jusqu'à 16 % des salariés européens qui pourraient bénéficier d'une augmentation progressive du salaire minimum national à 60 % du salaire médian.

Troisièmement, pour tenir compte de la diversité institutionnelle et des points de vue divergents au sein du mouvement syndical européen, une politique européenne de salaire minimum devrait reconnaître le fait que



la loi et les conventions collectives sont fonctionnellement équivalentes pour assurer la pleine mise en œuvre du salaire minimum. Toute discussion sur une politique européenne de salaire minimum doit donc inclure également des mesures visant à renforcer les systèmes nationaux de négociation collective et à accroître la couverture conventionnelle. Autrement dit, une politique européenne de salaire minimum est compatible avec les systèmes nationaux de relations professionnelles et de négociation salariale, tels qu'ils existent actuellement.

Une politique de salaire minimum européen ainsi conçue pourrait apporter une contribution importante à la réduction de la pauvreté et des inégalités de revenus. En outre, les effets d'une telle mesure iraient au-delà de sa dimension sociale. Sur le plan économique, elle conduirait à un essor considérable de la demande et créerait ainsi un nouveau potentiel de croissance et d'emploi, tout en éloignant le risque actuel de déflation en Europe.

Enfin, compte tenu de la crise actuelle de légitimité qui affecte les politiques européennes dans de nombreux pays de l'Union, une politique européenne de salaire minimum aurait également des implications politiques plus larges, car elle pourrait représenter un projet politique concret pour la relance de l'idée d'une « Europe sociale », contribuant ainsi à « rétablir la confiance des citoyens dans le projet européen » (Juncker, 2014c).

## Références bibliographiques

- Anker R. (2011), « Estimating a Living Wage. A Methodological Review », *Conditions of Work and Employment Series*, n° 29, ILO, <http://goo.gl/Encypov>.
- Aumayr-Pintar C., Cabrita J., Fernández-Macías E., Vacas-Soriano C. (2014), *Pay in Europe in the 21<sup>st</sup> Century*, Eurofound, Dublin, <http://goo.gl/OsocoU>.
- Baumann H., Rieger A. (2015), « The Struggle for Swiss Minimum Wages Goes On », *CLR-news*, n° 1, p. 37-40.
- Bosch G., Weinkopf C. (2014), « Zur Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 € in Deutschland », *Arbeitspapier*, n° 304, Hans-Böckler-Stiftung, Juni, <http://goo.gl/Uicv7N>.
- Brischoux M., Gouardo C., Jaubertie A., Lissot P., Lellouch T., Sode A. (2014), « Pistes pour l'instauration d'une norme de salaire minimum européenne », *Trésor-Eco*, n° 133, juillet, <http://goo.gl/XPfhnP>.
- CES (2012), *Un contrat social pour l'Europe*, résolution adoptée par le Comité exécutif des 5 et 6 juin, Bruxelles, <https://goo.gl/gUr60R>.
- Collins M. L. (2014), « A Living Wage for Ireland: Some Considerations and Initial Estimates », *NERI Working Paper*, 2014/12, NERI, <http://goo.gl/UqbhuO>.
- Commission européenne (1993), *Avis de la Commission sur une rémunération équitable*, COM(93) 388 final, 1<sup>er</sup> septembre, <http://goo.gl/bkyRQB>.
- Conseil de l'Europe (1961), *Charte sociale européenne*, Turin, 18 octobre, <http://goo.gl/AFmZfn>.
- Delors J. (2006), « Discours au Forum sur la dimension européenne », Brussels, June 28 in Party of European Socialists, *Social Europe. Second Contributions to the Debate*, Brussels.
- Eldring L., Alsos K. (2012), « European Minimum Wage: A Nordic Outlook », *Fafo-report* 2012:16, <https://goo.gl/npexMF>.
- Eldring L., Alsos K. (2014), « European Minimum Wage: A Nordic Outlook – An Update », *Fafo-paper* 2014:21, Fafo, <http://goo.gl/rQvG2j>.
- EPSU (2006), « Tackling Low Pay », *EPSU Policy Document*.
- EPSU (2009), « Collective Bargaining and Social Dialogue », Resolution n° 2, Congress 2009, June 9, <https://goo.gl/zsaKtU>.
- EPSU (2014), « Strengthening Workers' Rights and Employment in Europe Through Collective Bargaining, Social Dialogue and Industrial Action », in Congress resolutions, 9<sup>th</sup> EPSU Congress, Brussels.
- ETUC (2012), « Solidarity in the Crisis and Beyond: Towards a Coordinated European Trade Union Approach to Tackling Social Dumping », *Discussion Note*, Winter School, Copenhagen, February 7-8, <http://goo.gl/6nNq6R>.
- ETUC (2014a), « Final Discussion Document Adopted by the Collective Bargaining Coordination Committee », ETUC School on Collective Bargaining and Wages, Warsaw, October 27-29, <http://goo.gl/fEi9hJ>.
- ETUC (2014b), « Discussion Note on Minimum Wages in Europe », Paper for the ETUC Collective Bargaining Committee Seminar in Warsaw, October 27-29, <http://goo.gl/I0mdMx>.
- European Commission (1997), *Equitable Wages. A Progress Report*, COM(96) 698 final, January 8, <http://goo.gl/xJ2rmq>.

- European Commission (2012), *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Brussels, <http://goo.gl/qcfxoK>.
- Figart D.M. (ed.) (2004), *Living Wage Movements. Global Perspectives*, Abingdon, Routledge, <https://goo.gl/WvBNy3>.
- Furåker B., Lovén Selden K. (2013), « Trade Union Cooperation on Statutory Minimum Wages? A Study of European Trade Union Positions », *Transfer*, vol. 19, n° 4, p. 507-520, <http://goo.gl/k5h09q>.
- GLA Greater London Authority (2014), *A Fairer London: The 2014 Living Wage in London*, November, <https://goo.gl/ZkVRLy>.
- Grimshaw D. (2004), « Living Wage and Low Pay Campaigns in Britain », in Figart D.M. (ed.), *Living Wage Movements. Global Perspectives*, Abingdon, Routledge, DOI: 10.4324/9780203629451.ch8.
- Grimshaw D., Bosch G. (2013), « The Intersections Between Minimum Wage and Collective Bargaining Institutions », in Grimshaw D. (ed.), *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations*, Abingdon, Routledge, p. 50-80.
- Herr H., Kazandziska M., Mahnkopf-Praprotnik S. (2009), « The Theoretical Debate About Minimum Wages », *Global Labour University Working Paper*, n° 6, February, <http://goo.gl/h3Mqlt>.
- Juncker J-C. (2014a), Kernbotschaften von Jean-Claude Juncker, Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei, European People's Party, 8. Mai, <http://goo.gl/xxHu7v>.
- Juncker J-C. (2014b), « Mindestlohn in jedem EU-Land », *Kurier*, 11. März, <http://goo.gl/OwxhGp>.
- Juncker J-C. (2014c), « Ich bin überzeugt, dass Europa Mindestlöhne braucht », *Rheinische Post*, 3. März, <http://goo.gl/oO1vUM>.
- Kampelmann S., Garnero A., Rycx F. (2013), « Minimum Wages in Europe: Does the Diversity of Systems Lead to a Diversity of Outcomes? », *Report 128*, ETUI, <https://goo.gl/jtEM4f>.
- Léon XIII (1891), *Rerum Novarum, Lettre encyclique*, Vatican, <http://goo.gl/0uNFfB>.
- Leonardi S. (2014), « Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione », *Lavoro e Diritto*, n° 1, <http://goo.gl/gHalCr>.
- Lörcher K. (2006), « Das Recht auf angemessenes Arbeitsentgelt nach der Europäischen Sozialcharta », in Sterkel G., Schulten T., Wiedemuth J. (eds.), *Mindestlöhne gegen Lohndumping*, Hamburg, VSA, p. 216-228.
- Luce S. (2002), « "The Full Fruits of our Labour": The Rebirth of the Living Wage Movement », *Labor History*, vol. 43, n° 4, p. 401-409, <http://goo.gl/FOwWBK>.
- Luce S. (2012), « Living Wage Policies and Campaigns: Lessons from the United States », *International Journal of Labour Research*, vol. 4, n° 1, p. 11-26, <http://goo.gl/jwQqub>.
- Marx I., Marchal S., Nolan B. (2012), « Mind the Gap: Net Incomes of Minimum Wage Workers in the EU and the US », *IZA Discussion Paper*, n° 6510, <http://goo.gl/ndqiAk>.
- Nergaard K. (2010), « Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk », *Fafo-notat* 2010:25, <http://goo.gl/qnTm5M>.

- Nordic Labour Journal (2015), *The Minimum Wage: Fit for the Nordic Region?*, special issue, February, <http://goo.gl/Gdv2P7>.
- OFCE, ECLM, IMK (2014), *Independent Annual Growth Survey (iAGS)*, Second Report, <http://goo.gl/97Vmbu>.
- Ofek-Ghendler H. (2009), « Globalization and Social Justice: The Right to Minimum Wage », *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 3, n° 2, p. 266-300, <http://goo.gl/sy8VMG>.
- OIT (1970), *Convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima*, <http://goo.gl/LBa2Yv>.
- ONU (1948), *Déclaration universelle des droits de l'homme*, <http://goo.gl/FX8nKI>.
- Parlement européen (1993), *Résolution sur le projet d'avis de la Commission sur une rémunération équitable*, Commission des affaires sociales, de l'emploi et de l'environnement de travail, SEC(91)21 16, 18 février.
- Parlement européen (2007), « Résolution sur le bilan de la réalité sociale », (2007/2104(INI)), 15 novembre, *Journal officiel de l'Union européenne*, CE 282/340, 6 novembre, <http://goo.gl/RUweYn>.
- Parlement européen (2008), *Rapport sur la promotion de l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté, y compris celle des enfants, au sein de l'UE*, (2008/2034 (INI)), 24 septembre, <http://goo.gl/b3upHQ>.
- Parti socialiste (2004), « Une ambition socialiste pour l'Europe », Conseil national du Parti socialiste, 17 avril, <http://goo.gl/oA7QE0>.
- Preisler M. (2015), « The Nordics Should Stop Refusing to Discuss a Minimum Wage », special issue, « The Minimum Wage: Fit for the Nordic Region? », *Nordic Labour Journal*, February, <http://goo.gl/bDBHd5>.
- Ryan J.A. (1912), *A Living Wage – Its Ethical and Economic Aspects*, London, The Macmillan Company, <http://goo.gl/ovTIOA>.
- Sanial A. (2014), « Salaire minimum en Europe : comment se positionnent les partis ? », *Le Monde*, 22 mai.
- Schäfer C. (1991), « Europa sucht einen "gerechten" Lohn. Umfang und Probleme zu niedriger Arbeitseinkommen in Deutschland und der europäischen Gemeinschaft », *WSI-Mitteilungen*, vol. 44, n° 12, p. 711-724.
- Schmitt J. (2013), *Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?*, Center for Economic and Policy Research (CEPR), Washington, February, <http://goo.gl/08WIYz>.
- Schulten T. (2008), « Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 4, p. 421-439, <http://goo.gl/BMnqWf>.
- Schulten T. (2012), « European Minimum Wage Policy: A Concept for Wage-led Growth and Fair Wages in Europe », *International Journal of Labour Research*, vol. 4, n° 1, p. 85-103, <http://goo.gl/5rzJ0N>.
- Schulten T. (2014a), « Minimum Wage Regimes in Europe and What Germany Can Learn from Them », Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Study, February, <http://goo.gl/uqDsjX>.
- Schulten T. (2014b), « Mindestlohnbericht 2014: stagnierende Mindestlöhne », *WSI-Mitteilungen*, 2/2014, <http://goo.gl/6DSu65>.

- Schulden T., Bispinck R. (2014), « Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Germany », *WSI-Discussion Paper* n° 191, Hans-Böckler-Stiftung, <http://goo.gl/BVeqrq>
- Schulden T., Bispinck R., Schäfer C. (ed.s) (2006), *Minimum Wages in Europe*, ETUI, Brussels, <https://goo.gl/FFwgNV>
- Schulden T., Eldring L., Naumann R. (2015), « The Role of Extension for the Strength and Stability of Collective Bargaining in Europe », in Van Gyes G., Schulden T. (eds.), *Wage Bargaining Under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, p. 361-400, <http://goo.gl/Raenxu>.
- Schulden T., Eldring L., Naumann R. (2017), « Le rôle de l'extension dans la solidité et la stabilité de la négociation collective en Europe », *La Revue de l'IREs*, n° 89, p. 51-87.
- Schulden T., Müller T. (2015), « European Economic Governance and its Intervention in National Wage Development and Collective Bargaining », in Lehndorff S. (ed.), *Divisive Integration: The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, Brussels, ETUI, p. 331-363, <https://goo.gl/OBiPB3>.
- Schulden T., Müller T., Eldring L. (2015), « Prospects and Obstacles of a European Minimum Wage Policy », in Van Gyes G., Schulden T. (eds.), *Wage Bargaining Under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, p. 327-359, <http://goo.gl/3LAzqW>.
- Schulden T., Schäfer C., Bispinck R., Rieger A., Ringger B., Baumann H., Husson M., Math A. (2006), « Theses For a European Minimum Wage Policy », in Schulden T., Bispinck R., Schäfer C. (2006), *Minimum Wages in Europe*, ETUI, Brussels, p. 369-375, <https://goo.gl/z9LJQY> ; en français: « Thèses pour une politique européenne de salaires minimaux », [goo.gl/Agmxlc](http://goo.gl/Agmxlc).
- Stokke T.A., Nergaard K., Evju S. (2013), *Det kollektive arbeidslivet. Organisasjoner, tariffavtaler og lønnsoppgjør*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Union européenne (1989), *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, <http://goo.gl/ol1QSu>.
- Union européenne (2000), « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Journal officiel des Communautés européennes*, C 364/1, 18 décembre, <http://goo.gl/Dnmf4R>.
- Union européenne (2012), « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 326/47, 26 octobre, <http://goo.gl/lgHjfJ>.
- Van Gyes G., Schulden T. (eds.) (2015), *Wage Bargaining Under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, ETUI, <http://goo.gl/wpGk9O>.
- Vaughan-Whitehead D. (ed.) (2010), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Visser J. (2015), ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2012, version 5, November, <https://goo.gl/3svsdT>.
- Wills J. (2009), « The Living Wage », *Soundings*, n° 42, p. 33-46, <http://goo.gl/7oTHze>.
- WSI (2015), Minimum Wage Database, <http://goo.gl/zEKKuC>.