



 EUROPE

Salaires minimaux adéquats : aurait-on enfin (re)trouvé l'Europe sociale ?

> Alexis FELLAHI (*)

Fin octobre 2020, la Commission européenne a proposé une directive « visant à faire en sorte que les travailleurs de l'Union soient protégés par des salaires minimaux adéquats leur permettant de vivre dignement, quel que soit l'endroit où ils travaillent ». Un an plus tard, où en est cette proposition de directive européenne sur les salaires minimaux adéquats ? Si celle-ci contient en elle la promesse d'un virage politique vers une Europe plus sociale, à ce stade rien n'est encore fixé. Le chemin pour y arriver semble encore long et sinueux. Explications.

Le 16 juillet 2019, Ursula von der Leyen annonçait dans sa déclaration d'orientations politiques de la Commission pour 2019-2024¹ qu'« il est grand temps de concilier le social et le marché au sein de notre économie moderne ». La Commission européenne se proposait dès lors de présenter un plan d'action pour la mise en œuvre intégrale du socle européen des droits sociaux² proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission au sommet de Göteborg en novembre 2017.

La Présidente de la Commission européenne poursuivait en affirmant que « la dignité du travail est sacrée. Au

cours des 100 premiers jours de mon mandat, je proposerai un instrument juridique destiné à faire en sorte que chaque travailleur au sein de l'Union européenne bénéficie d'un salaire minimum équitable ».

Après avoir mené les deux phases de consultation des partenaires sociaux, c'est le 28 octobre 2020 que la Commission européenne a présenté sa proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne (UE)³. La procédure législative était lancée : aux Parlement et Conseil européens d'entrer dans la danse.

Si nous sommes beaucoup à l'appeler de nos vœux depuis de nombreuses années, force est de constater que nous

sommes tout aussi nombreux-ses à la rechercher⁴.

Les déclarations politiques au niveau européen en faveur de la mise en œuvre des objectifs sociaux de l'Union européenne se sont multipliées ces dernières années : la proclamation du socle européen des droits sociaux en novembre 2017⁵, la déclaration d'orientations politiques de la Commission pour 2019-2024 en 2019, la présentation du plan d'action pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux en mars 2021, l'engagement du Sommet social de Porto en mai 2021. La proposition de directive européenne relative à des salaires minimaux adéquats apparaît toutefois

comme la concrétisation de toutes ces déclarations d'intentions politiques et peut être vue comme l'examen d'entrée de l'ensemble des futures initiatives sociales au niveau européen. Il est évident que la réussite de cet examen d'entrée sera fondamentale pour ne pas hypothéquer l'avenir de l'agenda social de l'Union européenne.

Après de nombreuses années de politique européenne dominée par un agenda néo-libéral qui a atteint son paroxysme après l'éclatement de la crise financière en 2008, nous aurions tort de ne pas apprécier les signaux positifs induits par le changement radical de discours opéré par la Commission européenne dans un domaine tel que celui des salaires⁶.

La proposition de directive doit toutefois faire face à de nombreuses oppositions et devra encore surmonter de nombreux obstacles pour être à la hauteur des attentes qu'elle génère chez ses supporters, particulièrement dans le chef des organisations syndicales.

L'Union peut-elle légiférer sur les salaires ?

Le premier angle d'attaque des détracteurs de la proposition de directive a été de contester la compétence de l'UE dans la matière des salaires. Ceux-ci se fondent sur l'article 153 (5) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui précise que les compétences de l'Union européenne en matière de politique sociale ne peuvent s'appliquer « aux rémunérations ».

Pour justifier son initiative législative, la Commission européenne s'est, quant à elle, fondée sur l'article 153 (1) (b) qui

« La proposition de directive doit faire face à de nombreuses oppositions et devra surmonter de nombreux obstacles »

prévoit que l'Union peut soutenir et compléter l'action des États membres dans le domaine des « conditions de travail ».

Cette question sensible a été soumise pour avis au Service juridique du

Conseil européen à la demande des États membres qui contestaient la compétence de l'Union européenne en la matière. Le Service juridique du Conseil a toutefois estimé qu'en ce que la proposition de directive n'établissait pas le niveau des différents éléments constitutifs de la rémunération ni n'interférait dans la fixation de la rémunération, cette proposition de directive pouvait trouver son fondement juridique dans l'article 153 (1) (b) du TFUE⁷.

Si la conclusion générale de cet avis juridique était celle rappelée ci-dessus, il n'empêche que quelques remarques textuelles ont été formulées afin d'assurer que le langage utilisé par cette proposition de directive ne puisse être interprété comme impliquant une intervention directe dans la détermination de la rémunération.

On perçoit bien le délicat exercice d'équilibriste auquel il faudra se prêter lorsqu'il conviendra d'amender le texte pour tenter de le renforcer ; le moindre faux pas pourrait entraîner une chute.

La directive sur deux fronts

Après la proposition formulée par la Commission européenne, deux autres institutions européennes sont entrées dans la danse : le Conseil européen et le Parlement européen.

Chacune de ces institutions se penche actuellement sur le texte de la directive.

Où en est le Conseil ?

Le Conseil européen devra tenter d'arriver, si pas à un consensus, à tout le moins à obtenir une majorité dite qualifiée⁸ d'États membres en faveur d'une

proposition de texte émanant du Conseil européen.

Il est prévu que le pays qui assure la présidence du Conseil européen se charge de formuler une proposition de

texte auquel les États membres peuvent proposer des amendements.

Lorsque la proposition de directive de la Commission est arrivée sur la table du Conseil européen, la présidence était assurée par l'Allemagne, suivie ensuite par le Portugal. La Slovaquie a, depuis le 1^{er} juillet de cette année, pris le relais de la présidence du Conseil européen, ce qui fait craindre un affaiblissement considérable du texte de la directive.

Ces craintes se sont malheureusement confirmées avec un certain nombre d'amendements introduits qui viennent affaiblir le texte. La présidence slovaque espérait arriver à un accord sur les orientations générales du texte au sein du Conseil à la mi-octobre. Elle a toutefois rapidement dû se rendre à l'évidence que le texte n'était pas encore assez mûr et que ce timing ne pourrait être tenu.

Il faudra miser sur le mois de décembre 2021. Les élections allemandes ont fortement contribué à ce retard ; le gouvernement allemand optant en effet pour une attitude attentiste dans ce dossier. À l'heure d'écrire ces lignes, le parti social-démocrate allemand est annoncé vainqueur des élections et va devoir maintenant se lancer dans la formation d'un gouvernement : la directive peut-elle s'attendre à ce que le vent lui souffle dans le dos ? Vraisemblablement, à moins qu'une autre élection, présidentielle et française cette fois, ne provoque un vent de face ?

Quid du Parlement ?

Le Parlement européen devra quant à lui parvenir à ce qu'une majorité de parlementaires soutienne une proposition de texte émanant du Parlement européen.

La proposition de directive fait dans un premier temps l'objet d'une discussion au sein de la Commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen. Un duo de rapporteurs s'est chargé d'introduire un certain nombre de propositions d'amendements.

Ces propositions d'amendements se sont avérées très positives et viennent renforcer le texte de la proposition de directive de la Commission européenne.

Il faudra toutefois que ces propositions d'amendements formulées par les rapporteurs recueillent une majorité au sein de la commission parlementaire. Un vote est attendu au sein de la Commission parlementaire le 11 novembre prochain.

Une fois qu'une majorité de parlementaires soutenant le texte se sera dégagée au sein de la Commission emploi et affaires sociales du Parlement européen, soit les rapporteurs recevront un mandat pour engager des négociations avec le Conseil et la Commission, soit le texte sera renvoyé en plénière du Parlement européen, probablement dans le courant du mois de décembre.

Un parcours encore long et sinueux

On le voit, la proposition de directive formulée par la Commission européenne a déjà subi – et va encore subir – de nombreuses modifications respectivement au sein des Conseil et Parlement européens.

C'est à présent au tour du Conseil et du Parlement de se positionner sur la directive.



© EU Council

Une fois que ces deux institutions se seront mises d'accord en leur sein sur les propositions d'amendements au texte de la directive proposée par la Commission européenne, des négociations s'engageront entre la Commission, le Conseil et le Parlement (les trilogues) pour parvenir à un accord sur un texte définitif pour la directive relative aux salaires minimaux adéquats.

« L'un des enjeux sera de définir ce qu'il convient d'entendre par l'adéquation du salaire minimum. »

Le texte qui pourrait aboutir au sein du Parlement européen sera vraisemblablement bien plus ambitieux que celui qui aboutira au sein du Conseil. Est-ce que le compromis qui sera trouvé préservera les principaux éléments qui pourraient véritablement changer la donne dans les États membres ? Il se murmure que le timing visé pour aboutir à un accord sur un texte définitif serait dans le courant du mois de février 2022, sous la présidence française du Conseil européen. Le rendez-vous est donc pris.

Les enjeux des négociations à venir

1. La notion d'adéquation

La directive relative aux salaires minimaux adéquats a pour objectif, comme son nom l'indique, d'inviter les États membres à mettre en place un cadre légal qui favorise un niveau adéquat pour les salaires minimums.

L'un des enjeux sera de définir ce qu'il convient d'entendre par l'adéquation du salaire minimum.

Les États membres les plus réticents vis-à-vis de cette directive tenteront de peser sur cette définition pour se laisser la marge de manœuvre la plus large possible pour définir ce qu'est un salaire minimum adéquat.

Pire encore, certains de ces États membres veulent uniquement définir cette adéquation en fonction du contexte économique et du besoin des entreprises, oubliant que cette directive s'insère dans le cadre de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux dont l'un des objectifs est que « des salaires minimums appropriés doivent être garantis, à un niveau permettant de satisfaire aux besoins du travailleur et de sa famille compte tenu des conditions économiques et sociales du pays, tout en sauvegardant l'accès à l'emploi et les incitations à chercher un emploi. [...] ». Les organisations syndicales devront donc également rappeler cet objectif fondamental.

Les organisations syndicales ont défendu l'inclusion d'un double seuil au regard duquel l'adéquation des salaires minimums devra être évaluée : 50% du salaire moyen national brut à temps plein et 60% du salaire médian national brut à temps plein.

Jusqu'à présent, aucun amendement proposé au sein du Conseil européen ne va dans ce sens. Par contre,



La directive pourrait être un outil de plus dans le combat syndical contre la loi de 1996.

les rapporteurs du Parlement européen ont été sensibles à cette demande et ont inclus ce double seuil dans leur proposition d'amendements. Le service juridique du Parlement européen aurait toutefois rendu un avis informel dans lequel il fait savoir que l'inclusion de ce double seuil dans les articles de la directive se heurte à l'objection de l'incompétence de l'UE pour fixer le niveau des salaires discutée ci-dessus. La référence à ce double seuil ne pourra vraisemblablement figurer que dans les considérants qui précèdent les articles de la directive.

2. La promotion de la négociation collective

Comme son nom ne l'indique pas forcément, la directive relative à des salaires minimaux adéquats contient également un volet important qui vise à promouvoir la négociation collective.

Il est en effet démontré que le niveau des salaires est plus élevé dans les pays qui présentent une large couverture par la négociation collective. C'est pourquoi la directive prévoit que les États membres doivent prendre des mesures en vue de promouvoir la capacité des partenaires sociaux à s'engager

dans la négociation collective en matière salariale tant au niveau sectoriel qu'au niveau interprofessionnel.

La directive prévoit en outre une obligation supplémentaire pour les États membres dans lesquels la couverture par la négociation collective n'atteint pas 70% : ceux-ci devront mettre en place un plan d'action afin d'atteindre ce seuil. La proposition des rapporteurs du Parlement européen rehausse ce seuil de couverture à 90%.

Cette directive contribuera donc à renforcer le modèle européen de démocratie sociale.

Le système de monitoring

Afin d'assurer le suivi des objectifs poursuivis par la directive (l'augmentation de la couverture par la négociation collective et l'adéquation des salaires minimaux), la Commission propose de mettre sur pied un système de monitoring qui implique la communication d'un rapport annuel contenant de nombreuses informations.

De nombreux États membres souhaitent alléger ce système de monitoring, qu'ils estiment trop lourd et trop complexe à mettre en place. Il est toutefois évident qu'un tel système de monitoring est nécessaire pour garantir que les objectifs de la directive soient remplis par les États membres.

Et la Belgique dans tout ça ?

Il est important de préciser que les critères d'adéquation qui sont actuellement repris dans la proposition de directive ne s'appliquent qu'aux salaires minimaux dits légaux. Ces critères ne s'appliqueront pas aux salaires minimaux fixés dans le cadre de la négociation collective.

Les partenaires sociaux belges ont rendu un avis au sein du Conseil national du Travail (CNT) dans lequel ils établissent que le système belge de fixation du salaire minimum, à quelques exceptions près, est bien conventionnel et non légal⁹. La formalité purement administrative qui consiste à rendre les conventions collectives obligatoires par arrêté royal n'est pas de nature à modifier le caractère conventionnel de notre système de fixation du salaire minimum.

Les dispositions de la directive concernant l'adéquation du salaire minimum ne s'appliqueront donc pas à la Belgique, sauf en ce qui concerne les quelques exceptions mentionnées dans l'avis du CNT.

La fixation conventionnelle du salaire minimum est-elle, à elle seule, la garantie d'un niveau adéquat des salaires minimaux ? Il faut craindre que non.

Pour les organisations syndicales, l'adéquation du salaire minimum doit se définir au regard du double seuil de 50% du salaire moyen et de 60% du salaire médian.

Si l'on applique ce double seuil d'adéquation au revenu minimum mensuel garanti (RMMMG) applicable en Belgique sur base de la convention collective du travail n° 43 du CNT, il est malheureusement bien en deçà. En 2020, ce RMMMG n'était qu'à 40% du salaire moyen et qu'à 44% du salaire

médian¹⁰. Si la récente augmentation du salaire minimum engrangée lors des dernières négociations interprofessionnelles constitue une avancée—sa mise en œuvre effective est prévue pour avril 2022—elle ne suffira pas à rattraper l'écart du salaire minimum avec ces deux seuils.

Si l'on se penche maintenant sur le volet de la directive visant à promouvoir la négociation collective, le niveau de couverture par la négociation collective en Belgique se situe au-delà des seuils de 70% ou 90% dont il est actuellement question. La Belgique présente en effet un taux de couverture par la négociation collective de 96%¹¹.

La question que l'on pourrait légitimement se poser est donc de savoir ce que cette directive pourra apporter à la situation en Belgique.

Tout d'abord, il ne faudrait pas sous-estimer la valeur politique d'une telle directive au niveau européen. En plaidant pour une directive européenne forte en la matière, nous pouvons agir sur les politiques économiques européennes qui ont pendant trop longtemps consisté à détricoter les protections sociales dans les États membres. En soutenant cette directive, la Belgique soutient une intégration européenne positive pour les travailleurs et travailleuses et une convergence sociale vers le haut. Si l'on parle d'Europe sociale depuis de nombreuses années, l'adoption d'une telle directive européenne constituerait un pas supplémentaire important vers cette Europe sociale que l'on appelle de nos vœux. Il faudra évidemment veiller à ce que cette directive ne devienne pas une coquille vide à l'arrivée.

« En soutenant cette directive, la Belgique soutient une intégration européenne positive pour les travailleuses et une convergence sociale vers le haut. »

Ensuite, si la Belgique n'est *a priori* pas directement concernée par les avancées qui pourraient être engrangées par cette directive en ce qui

concerne le salaire minimum, la soutenir, c'est soutenir le renforcement de la position des organisations syndicales des autres pays européens dans la négociation collective nationale et dans la lutte pour un salaire minimum décent, juste et adéquat. On ne peut que se réjouir de cette initiative qui renforcera le syndicalisme européen.

Au sein du marché unique européen, la situation d'un-e travailleur-se européen-ne est intrinsèquement liée à celle d'un-e travailleur-se belge, et inversement. Il est donc dans l'intérêt des organisations syndicales de défendre le renforcement de la position de l'ensemble des travailleur-ses européen-nes. La solidarité syndicale internationale, en ce compris européenne, est d'ailleurs à cet égard une valeur fondamentale qu'il convient de défendre.

Par ailleurs, la directive contient tout de même un certain nombre de dispositions transversales qui devront s'appliquer dans l'ensemble des États membres dont la Belgique :

- il est notamment prévu d'imposer aux États membres d'adapter leur législation afin que les marchés publics ne puissent être attribués qu'à des entreprises respectueuses de la concertation sociale et qui s'engagent dans la négociation collective avec leurs travailleur-ses ;
- le système de monitoring européen trouvera également à s'appliquer. La Belgique devra ainsi régulièrement rendre des rapports à la Commission européenne sur l'état de la négociation collective dans le pays.

Enfin, et nous l'avons déjà vu ci-dessus, le salaire minimum en Belgique fixé par

quement d'imposer à la Belgique de relever le salaire minimum au-delà de ces seuils (puisque les dispositions relatives à l'adéquation des salaires minimums ne s'appliqueront pas en Belgique au vu du caractère conventionnel du système de fixation des salaires). Elle constituera néanmoins un outil de persuasion auprès de nos autorités dont la politique de modération salariale plombe la négociation collective en matière salariale.

Cette politique ne permet en effet pas d'entamer un mouvement sérieux de rattrapage du niveau du salaire minimum interprofessionnel. Or, la directive prévoit que tous les États membres se doivent de promouvoir la négociation collective en matière salariale. Cette politique de modération salariale mise en place par la Belgique porte clairement atteinte à cet objectif de promotion de la négociation collective en matière salariale consacré par la directive. Cette directive sera-t-elle dès lors un outil en plus dans le combat syndical belge contre cette loi de 1996 ?

Les prochains mois seront en tout cas décisifs pour l'Union européenne qui recevra le bulletin de sa capacité à mettre en œuvre ses objectifs sociaux. #

(*) Service d'étude de la CSC

1. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf, pp. 10-11

2. https://ec.europa.eu/info/files/european-pillar-social-rights-action-plan_fr

3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>

4. P. POCHET, *À la recherche de l'Europe sociale*, Presses universitaires de France/Humensis, 2019

5. P. VIELLE, « Le socle des droits sociaux permettra-t-il de relancer l'Europe sociale ? », *Démocratie*, n° 6, Juin 2020, pp. 3-5

6. T. SCHULTEN & T. MÜLLER, « A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union », *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 1, vol. 14 (2021)

7. Legal Service of the Council of the EU, Opinion on the Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union – Legal basis, Brussels, 9 March 2021 (OR. En) 6817/21

8. La majorité qualifiée est atteinte si deux conditions sont remplies : 1) 55% des États membres ont exprimé un vote favorable (soit 15 sur 27) ; 2) la proposition est soutenue par des États membres représentant au moins 65% de la population totale de l'UE.

9. Conseil national du Travail, Avis n° 2197

10. Source : OECD Earnings Database

11. Source : OECD, Collective bargaining coverage