



Paris, le 9 février 2022

EUR_2022_41

**Communication de Mmes Gruny et Harribey sur la proposition de
directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'UE**

Commission des affaires européennes – Jeudi 10 février 2022

9 heures

Chers collègues,

Notre communication de ce jour concerne la proposition de directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, présentée par la Commission européenne le 28 octobre 2020.

Nous nous trouvons dans une phase intense de négociations de ce texte, sur lequel le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont réussi à définir leurs positions assez rapidement, en novembre pour le premier et décembre pour le second, soit à peine plus d'un an après la publication du texte de la Commission, et ce malgré des dissensions entre États membres. La négociation a donc bien avancé en 2021 et nous en sommes maintenant à la phase du trilogue entre le Conseil et le Parlement européen, qui a commencé le 13 janvier dernier.

Avant d'en venir plus précisément au contenu de la directive et l'état des négociations, il est intéressant de remarquer que nous sommes dans une configuration institutionnelle assez habituelle, pour des initiatives dans le

champ social (configuration qui se retrouve aussi dans le domaine de la santé), avec un texte de la Commission plutôt ambitieux, qui a été canalisé par le Conseil, alors que le Parlement européen a renforcé un certain nombre de dispositions proposées par la Commission.

L'enjeu est aujourd'hui de parvenir à un texte de compromis pouvant satisfaire les co-législateurs, qui ont tous deux le souhait d'aboutir assez rapidement. L'exercice n'est pas aisé, tant les États membres de l'Est et du Nord de l'Europe notamment ne sont pas prêts à s'éloigner de l'orientation générale du Conseil.

1. Objectifs et contenu de la proposition de directive de la Commission

a) Objectifs du texte : lutter contre la pauvreté et le dumping social au sein de l'UE

Venons-en au contenu de la proposition de directive de la Commission. Il nous a semblé, en effet, important de nous intéresser à ce texte, qui est hautement symbolique et important sur le plan politique, en ce qu'il participe à construire cette Europe sociale, souvent décriée. Il vise, en effet, à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux et s'inscrit dans le cadre des engagements pris lors du Sommet social de Porto de mai 2021.

Ce texte est également essentiel, sur le plan économique, en ce qu'il vise à lutter contre la pauvreté au travail, mais aussi contre les distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

Sur 27 États membres, 21 disposent d'une législation nationale qui établit un salaire minimum légal. Les six autres pays (Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Italie et Suède) ont des salaires minimums par branches ou déterminés par négociation entre les partenaires sociaux.

L'écart entre ces salaires minimaux est aujourd'hui important : 13 États membres situés à l'Est et au Sud de l'UE ont un salaire minimum inférieur à 1 000 euros par mois, comme en Bulgarie (332 euros) ou en Hongrie (542

euros). Au contraire, les salaires minimaux sont supérieurs à 1 500 euros, notamment en France (1 603 euros), en Allemagne (1 621 euros), ou au Luxembourg (2 257 euros).

Il convient néanmoins de noter, que les écarts se réduisent lorsque le salaire minimum est exprimé en standards de pouvoir d'achat. Ainsi, d'un ratio de 1 à 7, l'écart de salaire entre la Bulgarie et le Luxembourg passe de 1 à 3 en parité de pouvoir d'achat. Il n'en demeure pas moins que les différences sont importantes, et que près de 10% de travailleurs de l'UE sont considérés comme travailleurs pauvres.

b) Contenu du texte de la Commission

Pour lutter contre la pauvreté et ces distorsions de concurrence, la proposition de directive – il convient de le mentionner tout de suite - n'a pas pour objectif de fixer un salaire minimum qui serait identique dans tous les États membres. Cela ne serait ni réaliste, ni économiquement pertinent, au vu de ce qu'on vient de souligner.

Cette directive ne vise pas non plus à imposer la mise en place d'un salaire minimum légal dans les pays n'en disposant pas ; elle vise à encadrer les modalités de fixation des salaires. Il s'agit là d'un vrai exercice d'équilibriste, mais nécessaire au respect des Traités et des compétences des États membres.

La proposition de directive est fondée, en effet, sur l'article 153 du TFUE, paragraphe 1, point b, qui dispose que l'Union soutient et complète l'action des États membres dans le domaine des conditions de travail, dans les limites des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Elle n'intervient donc pas directement dans la détermination du niveau de rémunération : de fait, l'article 153 paragraphe 5 du TFUE exclue explicitement les sujets de « rémunération » des compétences de l'Union européenne.

La proposition de la Commission, publiée en octobre 2020, comprenait donc deux grands axes :

- Le premier consiste à fixer des critères à respecter pour les États membres dans lesquels un salaire minimum légal existe, afin de garantir le caractère adéquat de ce salaire : le texte de la Commission prévoyait ainsi 4 critères à prendre en compte par les États membres dans la fixation et l'évolution du salaire minimal : le pouvoir d'achat, le niveau général et la répartition des salaires, le taux de croissance des salaires, et l'évolution de la productivité du travail. En plus de ces critères, les États membres devaient également se référer à des valeurs internationales de référence. La Commission avait alors insisté, dans les considérants du texte et sa communication, sur les valeurs de références telles que les taux de 60 % du salaire médian brut ou de 50 % du salaire moyen. Nous y reviendrons.

- Le second axe consiste à étendre la protection offerte par les conventions collectives en matière de salaire minimal. On observe, en effet, que dans les pays où la part des travailleurs couverts par des conventions collectives est importante, la proportion de travailleurs à bas salaires tend à être plus faible et les salaires minimaux plus élevés que dans ceux où le taux de couverture est faible (lorsque les conventions sont revues régulièrement, si l'on prend l'exemple de la France). De même, dans les États membres qui sont dotés de salaires minimum légaux, les négociations collectives ont également un effet important sur le caractère adéquat du salaire minimal, en influant notamment sur l'évolution générale des salaires. Le texte de la Commission prévoyait ainsi, pour les États membres dans lesquels le taux de couverture des conventions collectives est inférieur à 70% des travailleurs, un élargissement de ce taux de couverture, à travers la mise en place d'un plan d'action, rendu public et notifié chaque année à la Commission.

Il s'agit là des grands axes du texte sur lesquels nous reviendrons, mais qui ont suscité dès sa publication, et même avant, une opposition d'un certain nombre de pays, comme vous pouvez l'imaginer.

2. Des oppositions au texte avec des lignes de fractures habituelles en matière sociale

Il s'agit de lignes de fractures assez habituelles, en matière d'initiatives sociales, reflétant la diversité des modèles économiques et sociaux des États membres dans l'Union: les oppositions les plus importantes sont ainsi venues, comme vous vous en doutez, à la fois des pays de l'Est, globalement opposés à l'élévation des standards sociaux, des pays dits frugaux pour qui la convergence sociale n'est pas l'objectif premier de l'UE, et des pays scandinaves attachés à leur modèle de protection sociale et de négociation collective.

Nous avons ainsi pu auditionner les représentations permanentes du Danemark et de la Hongrie, dont l'opposition au texte repose sur des arguments communs, de nature juridique, mais également sur des justifications économiques et politiques assez différentes. Concernant la Hongrie, nous avons ressenti une opposition politique d'un pays, sous le feu des critiques, et attaché à ses intérêts économiques et au respect des traités (la Hongrie ne souhaite pas une révision des traités sur les politiques sociales). Le Danemark a, quant à lui, exprimé sa crainte de voir son modèle social national (fondé sur les négociations salariales entre partenaires sociaux), qui fonctionne très bien, remis en cause par la création de possibles droits individuels, et par une interprétation extensive du texte de la part de la Cour de justice de l'Union.

Dès la publication de la proposition de directive, ces pays ont ainsi contesté la base juridique de ce texte, et sollicité l'avis du service juridique du Conseil, qui a rendu ses conclusions le 9 mars 2021 : il a confirmé que le texte respectait les prérogatives des États membres fixées par les traités (notamment la détermination des rémunérations), tout en suggérant quelques modifications.

3. Négociations intenses sous présidence slovène pour aboutir à un compromis satisfaisant presque l'ensemble des délégations, mais aboutissant à un texte en retrait par rapport au Conseil

C'est dans ce contexte que la présidence slovène, après celle des Allemands et des Portugais, a mené les négociations au sein du Conseil, et finalement réussi à adopter un texte de compromis, le 6 décembre dernier. Ce texte tente ainsi de prendre en compte les réticences et spécificités des États membres et l'avis du service juridique du Conseil.

Le résultat : un texte en retrait par rapport à celui de la Commission, mais adopté à une très large majorité : 23 votes pour, 2 votes contre de la part du Danemark et de la Hongrie, 2 abstentions de la part de l'Allemagne, dont le gouvernement n'était pas formé, et de l'Autriche.

Lors de la réunion du Conseil du 6 décembre, un nombre important de délégations a, toutefois, qualifié le texte « d'équilibre fragile » et invité la future présidence française à préserver les compromis atteints au Conseil dans le cadre des trilogues avec le Parlement.

Le texte de la Commission a ainsi été assoupli, par le Conseil, sur plusieurs points :

➤ D'abord le texte change d'intitulé pour souligner que la directive établit un cadre de nature procédurale dans lequel évoluent les salaires minimums nationaux : il s'agit d'une « directive relative à un cadre pour des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne ».

➤ Par ailleurs, il a été clairement indiqué, dans les considérants (n°19), que le taux de couverture des négociations collectives à 70 % n'est pas un objectif, mais simplement un seuil entraînant l'obligation de prévoir un cadre et un plan d'action pour promouvoir les négociations collectives (article 4).

➤ Autre point de différence : bien que les 4 critères pour estimer l'adéquation des salaires minimums restent identiques, il a été ajouté, dans le texte, que les États membres pouvaient en faire application en fonction des conditions socioéconomiques nationales. (article 5)

➤ Le Conseil a, par ailleurs, introduit plus de flexibilité pour les États membres quant aux choix des valeurs indicatives de référence pour évaluer le caractère adéquat des salaires, en permettant notamment le recours aux valeurs de référence nationales. Le fait que la proposition initiale de la Commission ait particulièrement mis l'accent sur les indicateurs de « 50% du salaire moyen brut » et « 60% du salaire médian brut » a été critiqué par un grand nombre d'États membres. (article 5, point 3 + considérants 20 et 21)

➤ Le cas des mécanismes d'indexation automatique du salaire minimum légal a été reconnu dans le texte, au titre des spécificités nationales, à prendre en compte. (article 5, point 2 bis)

➤ Il a, en outre, été précisé que les Traités laissent la compétence aux États membres de décider de variations (c'est-à-dire de niveaux différents de salaires minimums légaux) et de retenues (c'est-à-dire de niveaux de salaires inférieurs aux salaires minimaux légaux) qui doivent cependant respecter les principes de non-discrimination et proportionnalité. Ces dispositions étaient juridiquement sensibles, pour certains pays comme la France, avec la question de la rémunération des apprentis notamment. (article 6, considérant 22).

➤ Les conditions de collecte des données et de suivi ont également été assouplies, par souci de diminuer la charge administrative en résultant, avec notamment un rapport à rendre à la Commission sur la situation des salaires minimums tous les deux ans au lieu d'un rapport annuel comme prévu dans le texte proposé par la Commission européenne. (article 10)

Nous sommes désolées pour l'inventaire de ces modifications, qui, bien que non exhaustif, nous semblait nécessaire pour comprendre les points bloquants de ce texte et les enjeux des négociations.

4. Le Parlement européen – dont les groupes politiques se sont divisés – a voté un texte qui renforce les dispositions de la proposition initiale de la Commission

Nous avons donc évoqué le texte du Conseil. Venons-en aux amendements proposés par le Parlement européen.

Le Parlement européen, a, en effet, quelques jours avant l'orientation générale du Conseil, soutenu, le 25 novembre, le mandat de négociation des co-rapporteurs Dennis Radtke (PPE, allemand) et Agnes Jongerius (S&D, néerlandaise) de la commission « Emploi et affaires sociales », poursuivant, à l'inverse, un renforcement général des dispositions de la proposition de la Commission européenne.

Il convient de noter, toutefois, que l'adoption de ce texte au Parlement ne s'est pas fait sans difficulté. C'est ce que nous ont rapporté nos collègues parlementaires européens, de tous bords, que nous avons pu rencontrer en amont de cette communication. Ils nous ont décrit une grande tension au sein des groupes politiques. Il est, en effet, assez peu habituel, au Parlement européen, que les lignes de fractures soient davantage entre pays plutôt qu'entre groupes politiques. Les parlementaires scandinaves ont ainsi voté contre le texte.

Le texte du Parlement européen renforce donc le texte de la Commission sur un certain nombre de points, se heurtant ainsi au texte de compromis du Conseil. Voici les principaux :

➤ Les parlementaires ont souhaité l'inclusion de l'expression « tous les travailleurs » (article 2) dans le champ d'application de la directive.

➤ Ils ont également relevé le seuil de couverture des négociations collectives de 70% à 80%, en ajoutant que seuls les syndicats étaient des acteurs légitimes dans le cadre de la négociation collective.

➤ Ils ont modifié les 4 critères pour estimer l'adéquation des salaires, en intégrant « un panier de biens et de services à prix réels » dans le critère lié au pouvoir d'achat, en ajoutant un critère lié au taux de pauvreté et en supprimant le critère lié à la productivité du travail.

➤ Concernant les valeurs de référence, ils ont inscrit, dans le texte, les ratios – tant critiqués - du salaire minimum légal par rapport à 50% du salaire moyen brut et à 60% du salaire moyen médian.

Cette dernière disposition est jugée juridiquement délicate par la Présidence française qui a ouvert les trilogues le 13 janvier dernier, puisqu'elle intègre dans le texte une disposition relative à la rémunération, pourtant exclue des Traités. Par ailleurs, cette disposition ne me semble pas opportune, dans la mesure où par exemple, le salaire minimum légal bulgare atteint 60% du salaire médian, contrairement au Luxembourg (d'après l'étude d'impact de la Commission européenne – chiffres 2019).

5. Les trilogues ont débuté le 13 janvier dernier et la France veut les faire aboutir mi-mars

Ce sujet ne constitue qu'un parmi d'autres qui semblent donc opposer le Conseil et le Parlement européen, à l'ouverture des trilogues. Pour le moment, les travaux n'ont que peu progressé : ont eu lieu deux réunions les 13 et 31 janvier, durant lesquelles les co-legislateurs ont présenté chacun leurs positions respectives. Un troisième dialogue a eu lieu le 8 février, mais nous n'avons pas encore eu connaissance de ses conclusions.

Le Conseil souhaite, en tout cas, préserver les principes qui sous-tendent son orientation générale, à savoir le respect des modèles nationaux de fixation des salaires et la sécurité juridique du texte au regard des traités.

Il s'agit là aussi d'une position majoritairement soutenue par les syndicats français et européens d'employeurs. Nous n'avons malheureusement pas eu le temps d'auditionner les partenaires sociaux, mais ils nous ont fait parvenir des contributions écrites fort intéressantes. Les représentants des employeurs – assez opposés à la proposition initiale de directive – semblent se satisfaire, dans l'ensemble, du texte adopté par le Conseil, mais ne sont pas favorables à un assouplissement de la directive, comme proposé par le Parlement. A contrario, la Confédération européenne des syndicats a, quant à elle, soutenu dès l'origine la proposition de directive, même si des dissensions internes ont pu apparaître, avec les syndicats scandinaves. Elle soutient majoritairement les avancées du Parlement européen, jugeant le texte du Conseil pas assez ambitieux.

Qu'en est-il de la suite du calendrier ? La présidence française souhaiterait aboutir sur ce texte mi-mars, juste avant, comme vous vous en doutez, les élections présidentielles.

S'agit-il d'un objectif ambitieux ? Certainement au vu des crispations de certains États membres et des enjeux juridiques. Toutefois, la volonté du Président Macron d'aboutir sur ce dossier est forte, laissant à penser que cet objectif ambitieux reste réalisable. Le Parlement européen semble également vouloir aboutir à un accord rapidement, et même les pays du Nord, comme le Danemark, semblent faits à l'idée qu'un accord intervienne.

Mais attention à ne pas confondre vitesse et précipitation : comme l'a rappelé la Commission européenne lors des trilogues, nous pensons qu'il est essentiel de préserver un équilibre entre rapidité des négociations et qualité de la proposition. L'intérêt supérieur dans ce dossier est celui des Européens qui attendent des avancées concrètes en matière d'Europe sociale. Il faut ainsi veiller à ne pas vider de sa substance un texte déjà en retrait par rapport à la proposition de la Commission, tout en gardant à l'esprit le respect des traités et le principe de subsidiarité. Les marges de manœuvre sont étroites, mais elles existent et il semblerait, effectivement, important de s'en saisir, avant que la présidence de l'Union échoie aux Tchèques ou Suédois... loin d'être les premiers défenseurs de ce texte.

Nous vous remercions pour votre écoute.