

La Commission européenne évoque une directive sur le salaire minimum

À retenir

La Commission européenne a lancé la seconde phase de consultation des partenaires sociaux européens relative à la mise en place d'un salaire minimum équitable dans l'Union.

Les partenaires sociaux européens disposent de plus de six semaines pour y répondre et indiquer s'ils souhaitent enclencher une négociation en vue de parvenir à un accord européen sur ce sujet.

La Commission propose le recours alternatif à deux instruments juridiques : une directive ou une recommandation non contraignante.

La Commission européenne a lancé, le 3 juin dernier, la seconde phase de consultation des partenaires sociaux européens sur « une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable ». Le document de consultation demande notamment aux partenaires sociaux européens de se prononcer sur l'instrument juridique à utiliser : une directive ou une recommandation du Conseil – à moins qu'ils préfèrent se lancer dans la négociation d'un accord européen. Pour la Commission, l'initiative serait applicable à toute personne désignée comme « travailleur », conformément au droit de l'UE et au droit national, indépendamment du type de contrat ou de la forme de relation de travail avec son employeur, travailleurs indépendants et du secteur public y compris. Concrètement, l'initiative s'articulerait autour de l'objectif général déclaré, à savoir parvenir à des salaires minimums équitables pour tous les travailleurs de l'UE, et prévoirait des actions contribuant à la réalisation de cet objectif. Dans son document, après un état des lieux et une analyse des problèmes liés à l'absence de salaire minimum, la Commission présente les « éléments constitutifs envisageables pour cette initiative ».

1 Promouvoir la négociation collective

« Une action de l'UE destinée à promouvoir le rôle de la négociation collective en faveur de salaires minimums adéquats et d'une large couverture serait justifiée », explique la Commission. « Dans les États membres où les salaires sont fixés exclusivement par la négociation collective, tous les travailleurs devraient bénéficier d'un salaire minimum. Cet objectif peut être atteint, par exemple, si tous les travailleurs ont la possibilité d'être couverts par une convention collective ou de bénéficier indirectement des niveaux de rémunération fixés par des conventions collectives. » Autrement dit, il faudrait mettre en place un mécanisme d'extension des accords collectifs, ou du moins de leurs clauses relatives au salaire minimum, aux travailleurs qui ne sont pas couverts.

La Commission, qui souligne aussi l'existence de salaires planchers dans les conventions collectives des pays qui disposent d'un salaire minimum légal, estime que « tous les États membres pourraient donc prévoir des mesures d'incitation afin de promouvoir le bon fonctionnement de la négociation collective sur les questions de salaire, en particulier lorsqu'elle est moins développée. En outre, l'initiative pourrait énoncer une liste non exhaustive d'actions possibles pour soutenir la négociation collective sur la fixation des salaires ».

Pour parvenir à cet objectif, la Commission évoque le recours à l'article 18 de la directive 2014/24 qui impose aux États membres de prendre des mesures pour veiller à ce que les employeurs agissant en tant que contractants de l'administration publique se conforment aux obligations applicables dans les domaines du droit social et du travail établies par la réglementation nationale ou de l'Union dans ces domaines, les conventions collectives et/ou les dispositions de droit international applicables. Comme la Commission « dispose actuellement d'informations limitées en ce qui concerne son application et son respect », elle envisage dans un premier temps de « cartographier, dans tous les États membres, la mise en œuvre de la clause sociale contenue dans la directive 2014/24/UE sur les marchés publics ».

La Commission évoque le recours à l'article 18 de la directive 2014/24 qui impose aux États membres de prendre des mesures pour veiller à ce que les employeurs agissant en tant que contractants de l'administration publique se conforment aux obligations applicables dans les domaines du droit social et du travail établies par la réglementation nationale ou de l'Union dans ces domaines, les conventions collectives et/ou les dispositions de droit international applicables. Comme la Commission « dispose actuellement d'informations limitées en ce qui concerne son application et son respect », elle envisage dans un premier temps de « cartographier, dans tous les États membres, la mise en œuvre de la clause sociale contenue dans la directive 2014/24/UE sur les marchés publics ».

2 Encadrer la fixation du salaire minimum

L'initiative de l'UE comprendrait des dispositions destinées à faire en sorte que les systèmes de fixation des salaires minimums contribuent à leur mise en place « en tenant compte de leur incidence sur

l'emploi et la compétitivité ». En particulier, l'initiative pourrait énoncer que la fixation des salaires minimums devrait être guidée par « des critères clairs et stables » et que « les cadres nationaux devraient également prévoir des actualisations intervenant à des intervalles raisonnablement fréquents et réguliers ».

La Commission suggère que les cadres nationaux « comportent des indicateurs spécifiques permettant d'évaluer si les salaires minimums sont adéquats, comme : le salaire médian ou moyen brut ; le salaire médian ou moyen net ; ou un critère garantissant des niveaux de vie décents, en particulier par la définition d'un panier de biens de référence (l'optique du "salaire minimum vital") ». Dès lors, des valeurs de référence non contraignantes pourraient être fixées « pour guider l'évaluation du caractère adéquat des salaires minimums ».

La Commission évoque quelques pistes : comparer le salaire minimum brut à un seuil du salaire médian ou moyen brut de l'État membre concerné ou comparer le salaire minimum net à un pourcentage du salaire médian ou moyen net. Mais d'autres méthodes sont envisageables, comme l'utilisation d'« un cadre d'indicateurs ou l'élaboration de définitions nationales de la notion de salaire minimum "adéquat", pour tenir compte de l'interaction avec les systèmes de prélèvements et de prestations et le système plus large de fixation des salaires ».

3 Faire participer les partenaires sociaux

Pour respecter l'objectif d'un renforcement de la participation des partenaires sociaux à la fixation des salaires minimums, une initiative de l'Union pourrait énoncer que, lorsque les salaires minimums sont fixés par la loi, les partenaires sociaux devraient être associés « de façon effective et en temps utile » ; ce qui est loin d'être le cas dans tous les États membres concernés,

y compris en France où ils sont de plus en plus souvent consultés dans le cadre de la Commission nationale de la négociation collective après que le gouvernement a annoncé son choix. « De plus, des options spécifiques pourraient être envisagées concernant les aspects institutionnels les plus pertinents pour une intervention des partenaires sociaux (par exemple l'existence de mécanismes de consultation formelle à intervalles réguliers ou de commissions spécialisées sur les salaires minimums, l'attribution d'un rôle décisionnel aux partenaires sociaux, etc.). » Enfin, des experts indépendants pourraient être « associés à la fixation et à l'actualisation des salaires minimums ».

4 Réduire les possibilités de dérogations

La Commission suggère aussi de réduire le plus possible les possibilités de déroger au salaire minimum. Il faudrait prévoir « des éléments visant à l'élimination des dérogations et/ou variantes dans les pays où elles existent ». Elle pourrait aussi « définir des critères et conditions pour autoriser leur utilisation, de sorte à les limiter autant que possible ». En tout état de cause, le recours aux dérogations devrait être non discriminatoire, proportionné, dûment justifié et, s'il y a lieu, limité dans le temps.

5 Garantir l'application du salaire minimum

L'initiative de l'UE appellerait « tous les États membres à veiller à la mise en œuvre et au respect effectifs des cadres nationaux en matière de salaires minimums et à attribuer aux partenaires sociaux un rôle essentiel à cet égard ». Ainsi, les États membres devraient « renforcer leurs organes de contrôle du respect de la législation tels que les inspections du travail, ainsi que les mécanismes garantissant l'application des salaires minimums arrêtés par convention collective. Le but serait de doter ces organes de plus de capacités pour cibler de leur propre initiative les entreprises en infraction et les poursuivre ». Les États devraient aussi renforcer leurs outils de collecte de données et leurs cadres de surveillance existants concernant le niveau adéquat et la couverture des salaires mini-

mums. Ce renforcement serait nécessaire non seulement pour garantir le respect de la réglementation en matière de salaires minimums, mais aussi afin de doter la Commission des outils nécessaires pour vérifier la transposition, en tant que de besoin, des dispositions de l'Union ainsi que leur mise en œuvre effective.

6 Choisir une base juridique

Pour la Commission, l'initiative serait fondée sur l'article 153, paragraphe 1, point b), du TFUE qui fournit la base juridique par laquelle l'Union « soutient et complète l'action des États membres » dans une série de domaines relevant ou non du marché du travail. Cet article a pour objectif d'améliorer les conditions de travail, la sécurité sociale et la protection sociale, la santé et la sécurité des travailleurs, l'information et la consultation de ceux-ci et l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Conformément à cet article, l'Union soutient et complète dès lors l'action des États membres dans le domaine des conditions de travail, dans les limites des principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 5, paragraphes 3 et 4 du TUE) et les limites imposées par l'article 153, paragraphe 5 du TFUE.

7 Choisir un instrument législatif

La Commission propose de choisir entre deux outils :

► **Une directive** qui « serait source de certitude quant aux exigences obligatoires à appliquer par les États membres ». Ce texte contiendrait « un ensemble d'obligations de procédure et d'exigences mi-

nimales devant être respectées ». Les États auraient « la latitude de décider de la façon de mettre en œuvre ces exigences et obligations » et ne seraient pas privés, ni les partenaires sociaux, de la liberté de fixer le niveau des salaires minimums. Ces derniers pourraient se voir transférer la responsabilité de transposer la directive.

► **Une recommandation du Conseil** qui inviterait les États membres à fixer les conditions permettant de garantir des salaires minimums équitables. Elle fournirait des orientations et établirait un cadre d'action commun à l'échelon de l'UE, sans fixer d'exigences contraignantes spécifiques. Comme dans le cas de la directive, elle ne priverait pas les États membres et les partenaires sociaux de la liberté de fixer des salaires minimums. « L'ensemble commun de principes et de critères contenus dans la recommandation servirait de base à l'action de tous les États membres en vue de parvenir à des salaires minimums équitables à travers l'Union. »

L'application de cet instrument non contraignant ferait l'objet d'un recours à l'évaluation comparative, à l'échange de bonnes pratiques et au travail conjoint avec les États membres et les partenaires sociaux sur la mise au point d'outils statistiques et de surveillance appropriés. Un cadre d'évaluation comparative spécifique, intégré dans le semestre européen, pourrait être un outil privilégié pour rendre opérationnels certains éléments de l'initiative.

Compte tenu de la crise de Covid-19, les partenaires disposent d'un temps de consultation allongé (au-delà des six semaines habituelles) pour répondre au document de consultation (v. encadré). Il est peu probable qu'ils conviennent d'ouvrir une négociation sur ce thème. ■

LES QUESTIONS AUX PARTENAIRES SOCIAUX

En conclusion de son document de consultation, la Commission européenne demande l'avis des partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action de l'Union relative aux salaires minimums.

Les questions sont les suivantes :

- Que pensez-vous des objectifs spécifiques d'une éventuelle action de l'Union ?
- Que pensez-vous des voies possibles pour une action de l'Union ?
- Que pensez-vous des instruments

juridiques envisageables ?

- Les partenaires sociaux de l'Union sont-ils disposés à entamer des négociations en vue de conclure un accord en vertu de l'article 155 du TFUE ?