

## Le salaire minimum européen frappe à la porte

*Torsten MÜLLER et Thorsten SCHULTEN*<sup>1</sup>

---

*Le 14 janvier 2020, la Commission européenne a lancé une initiative visant à mettre en place des salaires minima décents en Europe. Prenant appui sur un examen du concept de « living wage », cet article analyse la manière dont les récentes initiatives nationales d'augmentations substantielles du salaire minimum dans plusieurs États membres de l'Union européenne et celle de la Commission pour mettre en place une politique de salaire minimum européen pourraient se renforcer mutuellement et déboucher, au final, sur des salaires minima décents en Europe, garantissant aux travailleurs un niveau de vie décent. Compte tenu des différences substantielles de régimes de salaire minimum et de traditions en matière de protection sociale entre les États, cet article adopte une approche pragmatique, et établit le seuil de pauvreté laborieuse à 60 % du revenu médian national pour une personne travaillant à temps plein, ce seuil permettant de définir des salaires minima décents en Europe.*

Le 14 janvier 2020, la Commission européenne publie un document donnant le coup d'envoi à une consultation des partenaires sociaux sur « une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable » (Commission européenne, 2020). Cette initiative représente un tournant car c'est la première fois que la Commission envisage de prendre des mesures législatives afin de garantir des salaires minima équitables en Europe. L'initiative est en outre remarquable parce que les salaires minima n'y sont plus exclusivement considérés comme un obstacle à la compétitivité et à la flexibilité des salaires. Lors de la gestion de la crise économique et financière de 2008-2009, le gel ou la baisse des salaires minima étaient

---

1. Chercheur senior à l'Institut syndical européen (ETUI) à Bruxelles ; responsable des archives des conventions collectives de l'Institut de recherche économique et sociale (WSI) de la Hans-Böckler-Stiftung à Düsseldorf, professeur honoraire à l'université de Tübingen. Cet article a été traduit de l'anglais par Michel Husson, chercheur associé à l'Ires.

pourtant au centre des mesures imposées par la « troïka » composée de la Banque centrale européenne, de la Commission européenne et du Fonds monétaire international (Schulten, Müller, 2015). De même, les recommandations spécifiques adressées aux pays ayant un salaire minimum relativement élevé, comme la France ou le Portugal, contenaient jusqu'à récemment des dispositions visant à garantir que leur progression ne nuise pas à la compétitivité.

L'initiative de la Commission fait au contraire explicitement référence à la fonction sociale fondamentale du salaire minimum qui est d'œuvrer à la cohésion sociale et d'enrayer la pauvreté laborieuse. Elle est donc conforme au sixième principe du Socle européen des droits sociaux qui affirme le droit des travailleurs à « un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent » et à un « salaire minimum adéquat (...) de manière à permettre de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille » (Parlement européen *et al.*, 2017). L'initiative de la Commission peut donc être considérée comme une première étape dans la mise en œuvre des engagements pris dans cette déclaration.

L'initiative de la Commission représente un pas en avant significatif dans le long débat, qui remonte aux années 1990, sur une politique européenne de salaire minimum. À l'époque, l'Union européenne avait discuté de la mise en œuvre de la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de décembre 1989, selon laquelle tous les travailleurs de l'Union « doivent être assurés d'un salaire équitable, c'est-à-dire d'un salaire suffisant pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent » (Schulten, 2008). Depuis lors, ce débat a rebondi à plusieurs reprises, notamment lors des campagnes électorales européennes. Cependant, à l'exception de quelques résolutions non contraignantes du Parlement européen, la question ne s'est jamais traduite en politiques concrètes. Plus récemment, l'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, s'est prononcé pour une politique européenne de salaire minimum avant son élection mais n'a lancé aucune initiative politique lorsqu'il était en fonction.

Divers arguments ont été avancés dans la littérature, qui cherchent à montrer que la mise en œuvre d'une telle politique serait difficile, voire impossible. Ils invoquaient notamment les différences substantielles entre les niveaux absolus de salaire minimum, la diversité des régimes nationaux – à savoir les procédures, les institutions et les acteurs qui contribuent à déterminer le salaire minimum – et la base juridique fragile d'une politique de salaire minimum au niveau européen. De plus, ces débats sur un salaire minimum européen ont souvent eu jusqu'ici un caractère symbolique, visant à dresser les contours d'une Europe plus sociale plutôt qu'à définir un projet politique concret. Ils sont donc en général restés assez abstraits, sans que l'on cherche vraiment à définir les détails de sa mise en œuvre.

En outre, ils n’avaient la plupart du temps aucun rapport avec les politiques effectivement menées dans chaque pays en matière de salaire minimum.

Compte tenu de tous ces obstacles à une politique européenne de salaire minimum, l’argument essentiel de cet article est que, cette fois-ci, les choses pourraient être différentes, à cause des initiatives et des luttes politiques menées récemment dans de nombreux pays de l’Union en faveur d’une augmentation substantielle de salaire minimum. Au-delà des spécificités nationales, le point commun de ces initiatives est de faire référence au concept de *living wage*, bien que l’utilisation explicite de ce terme soit encore principalement limitée aux pays anglophones<sup>2</sup>. Dans la plupart des pays de l’Union, le salaire minimum est en pratique fixé à un niveau plutôt bas, souvent en dessous du seuil de pauvreté, et ne permet donc pas d’accéder à un niveau de vie décent sans un complément de revenu de l’État ; autrement dit, on ne peut pas parler de *living wages*.

Notre article poursuivra donc un double objectif : replacer la récente initiative de la Commission dans le contexte plus large du débat sur le *living wage*, et avancer une proposition pragmatique pour garantir des salaires minima équitables en Europe équivalant à un *living wage*. Dans ce qui suit, nous aborderons d’abord la définition du salaire minimum équitable et fournirons une brève introduction au concept de *living wage*, y compris dans sa justification morale et économique (I). Nous examinerons ensuite les différentes méthodes de calcul du *living wage* (II) et donnerons un aperçu des récentes initiatives nationales en la matière (III).

## I. Du salaire minimum équitable au *living wage*

Si l’initiative de la Commission est claire quant à l’objectif de garantir un salaire minimum équitable, elle l’est beaucoup moins en ce qui concerne la portée précise de cette notion et sur les moyens d’atteindre un tel objectif. La définition la plus explicite qu’elle ait donnée d’un salaire minimum adéquat est que celui-ci doit offrir « un niveau de vie décent » et être « équitable par rapport à la distribution des salaires dans le pays » (Commission européenne, 2020:4).

Même si cette définition reste vague, elle fournit des indications importantes. La référence au niveau de vie et au Socle européen des droits sociaux (Parlement européen *et al.*, 2017) impliquent que les salaires minima devraient être des *living wages* – dans la mesure où ils vont au-delà de la simple subsistance en permettant la participation à la société, tout en procurant

2. Le *living wage* peut être défini comme un salaire permettant de vivre dans des conditions décentes, au-delà de la simple subsistance. On pourrait le traduire par salaire décent mais on a préféré conserver l’expression originale. Note du traducteur.

aux travailleurs et à leurs familles une certaine marge de manœuvre pour s'assurer contre les dépenses imprévues.

Historiquement, le concept de *living wage* renvoie à l'économie morale et s'appuie sur des principes normatifs. L'économiste et philosophe moral écossais Adam Smith est considéré comme l'un des premiers à avoir formulé un concept de *living wage* (Clary, 2009). Selon Smith, « il faut de toute nécessité qu'un homme vive de son travail, et que son salaire suffise au moins à sa subsistance ; il faut même quelque chose de plus dans la plupart des circonstances ; autrement il serait impossible au travailleur d'élever une famille » (Smith, 1776/1843:41).

Ce que Smith entendait exactement par un salaire suffisant ressort clairement de ses propos sur les produits de première nécessité qui devraient être couverts par le salaire : « Par objets de nécessité, j'entends non seulement les denrées qui sont indispensablement nécessaires au soutien de la vie, mais encore toutes les choses dont les honnêtes gens, même de la dernière classe du peuple, ne sauraient décentement manquer, selon les usages du pays » (Smith, *ibid.*:465). Plus tard, Karl (Marx, 1867/1983:193) précisera que la valeur du travail contient toujours un « élément historique et moral », qui dépend de l'état de développement social et culturel, mais aussi de la lutte entre le capital et le travail.

Le terme de *living wage* apparaît à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en réaction aux salaires de misère de l'époque. Il sera utilisé plus largement au début du XX<sup>e</sup> siècle, grâce au livre de John A. Ryan, *A living wage – its ethical and economic aspects* (Ryan, 1912), qui contribuera à le rendre populaire. Le *living wage* renvoie avant tout à une norme de revenu salarial qui garantisse à tous les travailleurs une vie décente, définie par la satisfaction des besoins essentiels – tels que la nourriture, le logement et les vêtements – mais aussi par la capacité de participer à la vie culturelle et sociale. En outre, le *living wage* est également considéré comme un moyen essentiel de l'émancipation de la classe ouvrière, car il lui procurerait la liberté économique, condition de sa participation politique (Glickman, 1997).

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la notion de *living wage* a été mobilisée dans divers documents et conventions internationales (Schulten *et al.*, 2016 ; Zimmer, 2019). Le point de départ est le préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du travail de 1919, qui faisait explicitement référence à un « *living wage* adéquat ». Par la suite, l'exigence d'un salaire « équitable » ou « décent » a été incluse dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies de 1948, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 ou encore dans la convention n° 131 de l'OIT sur le salaire minimum de 1970. En Europe, on trouve des dispositions similaires dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe de 1961, la Charte des droits sociaux fondamentaux

des travailleurs de l'Union européenne de décembre 1989 et, plus récemment, dans le Socle européen des droits sociaux fondamentaux de 2017. Dans tous ces documents, le *living wage* est défini comme un droit social fondamental pour tous les travailleurs.

Malgré ses fondements normatifs, la notion de *living wage* s'est dès le départ appuyée sur une justification économique (Stabile, 2008, 2016). Pour Smith et Marx, en tant que représentants de la théorie de la valeur-travail, le paiement d'un *living wage* était une nécessité pour la reproduction du travail en tant que marchandise et pour le fonctionnement d'une économie capitaliste. Plus tard, Beatrice et Sidney Webb ont développé leur critique de ce qu'ils ont appelé les « métiers parasites », dont le modèle économique était fondé sur des salaires inférieurs au minimum vital (Webb, Webb, 1897). Selon les Webb, ces entreprises font supporter les coûts sociaux qui en découlent à la société dans son ensemble, à charge pour elle de garantir la subsistance des travailleurs. Un salaire minimum légal a donc pour objectif de « protéger la communauté contre les maux du parasitisme industriel » (Webb, 1912:993). L'argument a été légitimé dans les années 1930 par le Président américain Franklin D. Roosevelt qui l'a invoqué pour justifier son projet d'instaurer un salaire minimum national : « Il me semble tout aussi évident qu'aucune entreprise dont l'existence dépend du versement à ses travailleurs d'un salaire inférieur au minimum vital n'a pas le droit de poursuivre ses activités dans ce pays. (...) Par *living wage*, j'entends plus qu'un simple niveau de subsistance : un salaire permettant une vie décente <sup>3</sup> ».

La notion de *living wage* s'oppose frontalement à la conception néo-classique du marché du travail et à la théorie de la productivité marginale. Celle-ci suppose que les entreprises ne rémunèrent les travailleurs qu'en fonction de leur productivité individuelle. Si la productivité d'un travailleur est inférieure à son salaire, l'employeur ne peut l'employer car cela ne serait pas économiquement viable. Dans une telle perspective, il incombe à l'État de garantir la subsistance des travailleurs en leur fournissant un complément de revenu. Les mesures d'impôt négatif sur le revenu et les prestations liées à l'emploi obéissent toutes à cette logique. Les partisans d'un *living wage* considèrent au contraire ces dispositifs comme autant de subventions injustifiées : ce sont sur les entreprises que doit reposer la responsabilité de verser des salaires décents.

Parmi les promoteurs du *living wage*, il faut citer la Wisconsin Institutional School of Economics qui a joué un rôle pionnier dans l'élaboration d'arguments économiques en sa faveur. Cette école a été l'un des inspirateurs intellectuels du New Deal dans les années 1930, en insistant particulièrement sur la nécessité de réglementer le marché du travail (Stabile, 2016:24-42).

3. F. Roosevelt, « Statement on the National Industrial Recovery Act », June 16, 1933, <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odnirast.html>.

À partir de leur critique de la théorie néoclassique du marché du travail, les représentants de l'économie institutionnelle américaine traditionnelle ont formulé quatre arguments économiques en faveur du salaire minimum (Kaufman, 2010). Ils sont partis de l'hypothèse microéconomique d'une inégalité structurelle dans le pouvoir de négociation entre le travail et le capital, qui devait être compensée par les institutions du marché du travail telles que la négociation collective ou le salaire minimum. Cela revenait à postuler que la configuration envisagée par la théorie moderne du monopsonne (Manning, 2005 ; voir définition dans Husson, dans ce numéro) est la règle dans les économies capitalistes.

Ils ont ensuite souligné le rôle du salaire minimum en tant que stabilisateur économique, dans la mesure où il stimule la demande privée et contribue à prévenir la déflation et une ruineuse concurrence par les prix. Ces arguments préfigurent en partie les théories développées plus tard par Keynes et les post-keynésiens (Herr *et al.*, 2017). Les économistes institutionnels américains ont également avancé l'idée qu'un salaire minimum adéquat exerce un effet positif sur la satisfaction au travail et sur la productivité des salariés, comme y insistera plus tard la théorie moderne du salaire d'efficacité (Yellen, 1984). Enfin, ils ont repris à leur compte l'argument des Webb selon lequel, en l'absence de *living wage*, l'État doit couvrir les coûts qui en découlent, au moyen de subventions inefficaces qui sont autant d'obstacles au progrès économique aussi bien que social.

## II. Comment calculer le *living wage* ?

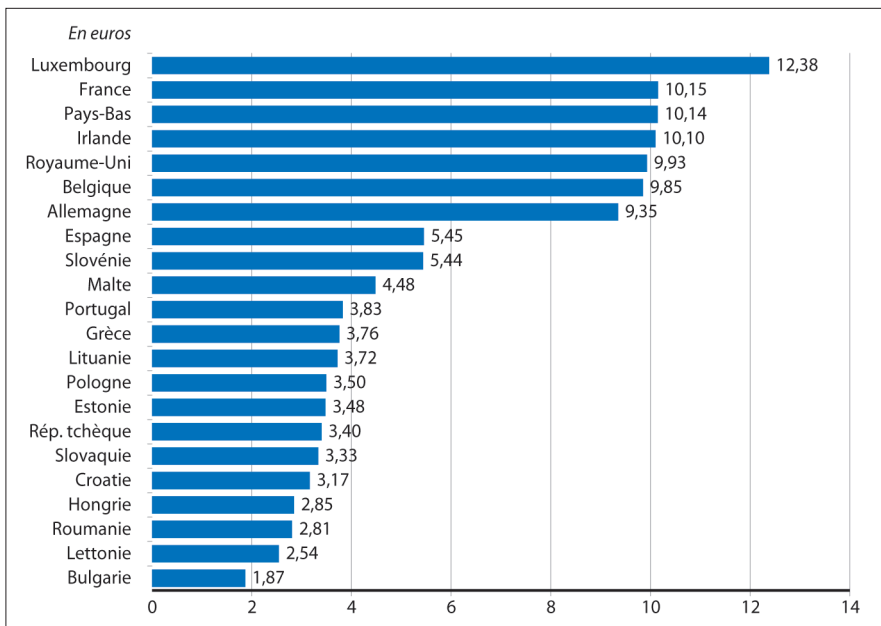
Dans son initiative, la Commission européenne fait référence à deux méthodes principales d'évaluation du *living wage* : l'« approche par le coût de la vie », mesuré à partir d'un panier de biens et de services, et l'« approche par la répartition des salaires », mesurée par l'indice de Kaitz, qui rapporte le salaire minimum au salaire médian ou au salaire moyen de la région ou du pays considéré (Commission européenne, 2020:5). Dans un certain nombre de pays, différentes variantes de l'approche par le coût de la vie ont été appliquées avec succès pour déterminer un niveau de salaire minimum adéquat (Hirsch, Valadez-Martinez, 2017).

Il existe cependant de solides arguments contre une approche normalisée au niveau international (Schulten, Müller, 2019). En premier lieu, comme Adam Smith le signalait déjà, la définition des besoins essentiels pour une vie décente – et donc la composition du panier de biens et de services – dépend en partie de facteurs culturels et géographiques qui diffèrent d'un pays à l'autre. La détermination du *living wage* dépend également des caractéristiques de l'État-providence et de son infrastructure publique qui exercent une influence décisive sur la définition des dépenses devant

être couvertes par le salaire minimum. Enfin, toute définition concrète d'un salaire minimum adéquat à partir d'un panier de biens et de services sera toujours le résultat de débats et de compromis politiques entre les différents acteurs concernés. D'un point de vue purement pratique, il est difficile d'imaginer comment un tel compromis pourrait être atteint au niveau européen entre tous les États membres. Il y a donc de bonnes raisons d'accepter l'existence de différentes méthodes de calcul, qui ont chacune leur logique et leur justification en fonction des contextes nationaux.

Il existe cependant une approche plus pragmatique, et qui semble plus prometteuse consistant à comparer la répartition des salaires au niveau européen. La référence à l'indice de Kaitz présente ici bien des avantages : facile à calculer et à comprendre, il est déjà la norme établie pour la comparaison internationale des salaires minima. En outre, il prend en compte les écarts entre les niveaux absolus des salaires minima, qui vont de moins de 2 euros en Bulgarie à plus de 12 au Luxembourg (graphique 1).

**Graphique 1. Salaire minimum horaire légal au 1<sup>er</sup> mai 2020**



Note : La conversion des monnaies nationales en euros est fondée sur le taux de change annuel moyen pour 2019.

Source : WSI Minimum Wage Database, 2020.

L'utilisation de l'indice de Kaitz laisse cependant différentes options ouvertes, qui ont donné lieu en pratique à des choix différents. Par exemple, la Charte sociale européenne de 1961 prenait 68 % du salaire brut moyen comme référence, puis 60 % du salaire net moyen en 1998. Plus récemment,

les gouvernements de différents pays européens ont également choisi l'indice de Kaitz comme référence pour les ajustements du salaire minimum (tableau 1). En 2016, lors de l'introduction du National Living Wage – qui est *de facto* un nouveau salaire minimum national pour tous les travailleurs âgés de 25 ans et plus –, le gouvernement conservateur du Royaume-Uni a également annoncé son intention de le porter à 60 % du salaire médian d'ici à 2020 <sup>4</sup>, puis aux deux tiers du salaire médian national. En Slovaquie, le gouvernement a modifié la loi sur le salaire minimum en octobre 2019 pour qu'elle dispose qu'à partir de 2021, le salaire minimum doit être au moins égal à 60 % du salaire brut moyen si les syndicats et les employeurs ne parviennent pas à un accord <sup>5</sup>. De même, le nouveau gouvernement de gauche en Espagne a décidé d'augmenter le salaire minimum à 60 % du salaire national brut moyen d'ici à la fin de son mandat en 2024.

Ces exemples montrent qu'il existe plusieurs manières d'utiliser l'indice de Kaitz. Les trois questions clés sont les suivantes : 1) la référence doit-elle être le salaire médian ou le salaire moyen ? 2) doit-il s'agir d'un salaire brut ou net ? 3) quel niveau exact devrait être choisi ? La première question est sans doute la plus facile : les comparaisons internationales utilisent principalement le salaire médian comme référence parce que, d'un point de vue statistique, il est moins susceptible d'être biaisé par des valeurs aberrantes très élevées ou très faibles : il est donc plus représentatif que le salaire moyen. En outre, contrairement au salaire moyen, le salaire médian n'est pas une cible mobile qui serait elle-même affectée par les ajustements du salaire minimum. Le salaire médian est donc une référence suffisamment stable pour évaluer la valeur relative du salaire minimum (Schulten, Lübker, 2020).

En ce qui concerne la deuxième question, à savoir si c'est le salaire brut ou le salaire net qui doit servir de référence, le document de la Commission souligne qu'il faut prendre en compte les impôts et les cotisations sociales, ce qui plaide donc en faveur d'une référence au salaire net. Nous ne sommes pas du tout d'accord avec ce point de vue. Le choix entre salaire brut ou net renvoie à une question fondamentale, celle de savoir qui doit être responsable de garantir un salaire minimum équitable à chaque travailleur. Si l'on prend le salaire net comme référence, cette responsabilité passerait entièrement des entreprises à l'État. Cela permettrait aux entreprises dont le modèle économique repose sur le paiement de salaires trop bas de poursuivre cette pratique en reportant ses coûts sur l'État et sur la société dans son ensemble. D'ailleurs, il ne suffit pas de prendre le salaire brut comme référence pour que la responsabilité de garantir un salaire

4. « Low Pay Commission Remit 2016 », BIS15/409, Department for Business, Innovation and Skills, London, July 2015, <https://bit.ly/2LZiJKq>.

5. « Parliament adopts changes to calculating minimum wage », *The Slovak Spectator*, October 17, 2019. <https://bit.ly/3cZA166>.



minimum adéquat incombe à l'employeur : dans certains pays en effet, comme en France, l'État subventionne le salaire minimum en prenant à sa charge une partie des cotisations sociales.

La deuxième raison pour laquelle le salaire net n'est pas la référence appropriée est plus technique. Il serait alors difficile d'apprécier si la norme a été effectivement atteinte car cela impliquerait de prendre en compte l'influence complexe des impôts et des cotisations sociales, et de manière plus générale la configuration de l'État-providence. C'est la raison pour laquelle la Low Pay Unit britannique a par exemple décidé en 2003 d'abandonner le critère du Conseil de l'Europe de 60 % du salaire net, en déclarant que « toute mesure valide d'une norme de salaire décent serait trop facilement noyée dans des arguties sur le mode de calcul, la fiabilité des données, et ainsi de suite » (Low Pay Unit, *in* Adams, Deakin, 2017:202).

### **11.1. Une solution pragmatique : 60 % du salaire brut médian**

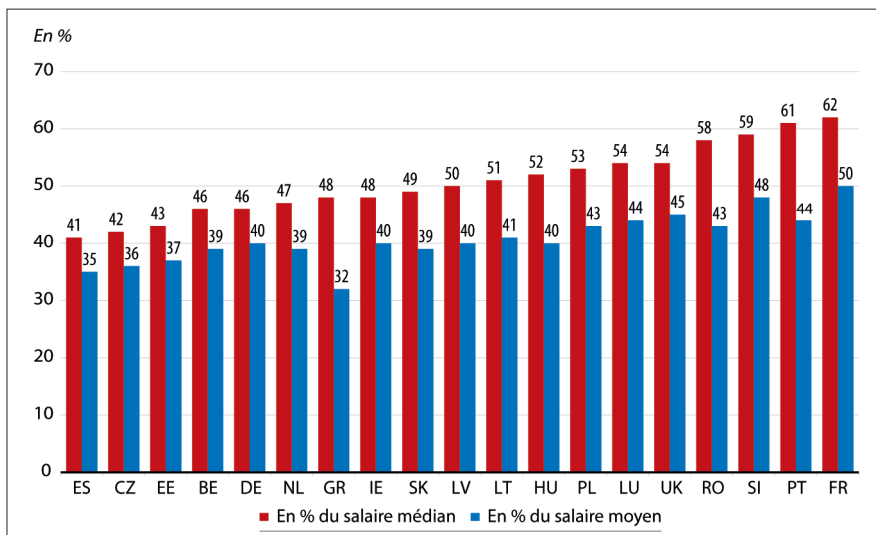
Il reste à déterminer le niveau adéquat de l'indice de Kaitz. Les travaux sur la pauvreté fournissent ici un indicateur utile : ils prennent le seuil de 50 % du revenu médian comme définition de la pauvreté, tandis que le seuil de 60 % est pris comme « taux de risque de pauvreté ». Il est important ici de rappeler que le salaire minimum concerne un individu, alors que la pauvreté est définie au niveau du ménage (Lohmann, 2019:8), de sorte que les travailleurs qui perçoivent un salaire inférieur à un salaire décent ne sont pas forcément pauvres. La question de savoir si un salaire minimum trop bas engendre une pauvreté laborieuse dépend d'une série de facteurs : nombre insuffisant d'heures de travail, composition du ménage, ressources autres que les salaires, comme les prestations sociales (Horton, Wills, 2019:229). C'est pourquoi les salaires minima équitables ne doivent pas être considérés comme la solution miracle pour lutter contre la pauvreté. Toutefois, le fait qu'au Royaume-Uni, par exemple, les bas salaires augmentent le risque de pauvreté laborieuse d'un facteur dix (Lawton, Pennycook, 2013:36) illustre l'importance d'un salaire minimum équitable comme outil de lutte contre la pauvreté.

Considérons maintenant les salariés ou salariées à plein temps, en faisant abstraction de la composition du ménage. La norme de 60 % du salaire brut médian permet alors de garantir que les travailleurs ne dépendent pas de l'État (par le biais de crédits d'impôt ou de prestations liées à l'emploi) pour sortir de la pauvreté. Selon cette même logique, les salaires inférieurs à 50 % du salaire médian brut à plein temps peuvent être considérés comme des « salaires de pauvreté ». Le graphique 2 montre que, dans 10 des 18 pays pour lesquels les données sont disponibles, le salaire minimum légal est égal ou inférieur à 50 % du salaire médian brut à plein temps et peut donc être considéré comme un salaire de pauvreté. Ce groupe comprend la Belgique,

l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas, qui ont pourtant des niveaux absolus de salaire minimum comparativement élevés. Six autres pays restent en dessous du seuil de salaire « à risque de pauvreté » de 60 % du salaire médian. Sur les 18 pays, seuls la France et le Portugal dépassent ce seuil.

Les exemples du Portugal et de la Roumanie montrent aussi que la fixation d'un salaire minimum décent doit s'accompagner de mesures visant à renforcer la négociation de branche, en tant qu'outil essentiel pour stabiliser ou faire progresser l'échelle des salaires et, par conséquent, le salaire médian national. Dans ces deux pays, la gestion de la crise imposée par le Fonds monétaire international (FMI) en Roumanie et par la troïka au Portugal s'est traduite par une spectaculaire perte de substance des conventions collectives qui a elle-même conduit à l'effondrement de l'ensemble de la structure salariale (Schulten, Müller, 2015 ; Müller *et al.*, 2019).

**Graphique 2. Indice de Kaitz dans l'Union européenne en 2018 : salaire minimum par rapport au salaire médian et moyen des salariés à temps plein**



Source : OECD Earnings Database, 2018.

Pour qu'un salaire égal à 60 % du salaire médian permette de garantir effectivement un niveau de vie décent, il faut donc envisager des mesures concrètes visant à renforcer la négociation de branche. Elles pourraient être les suivantes : mise à disposition de ressources spécifiques consacrées au développement des compétences et à la formation ; droit des syndicats à accéder aux lieux de travail pour rencontrer les travailleurs ; protection totale des travailleurs et des syndicalistes contre les actions antisyndicales. En outre, les marchés publics et l'octroi de fonds européens devraient être

conditionnés au plein respect du droit des travailleurs à la négociation de branche et à la mise en œuvre intégrale des conventions collectives.

## **II.2. Un examen pratique à partir d'un panier de biens et de services**

Si un pays atteint le seuil salarial de « risque de pauvreté », cela ne signifie pas pour autant que tout va bien : en tant qu'indicateur d'un salaire minimum équitable, l'indice de Kaitz a en effet ses limites. C'est le cas notamment pour les pays où une proportion importante de travailleurs perçoit de très bas salaires de telle sorte que le salaire médian y est lui aussi très bas. La Roumanie et le Portugal, avec un indice de Kaitz juste en dessous ou même au-dessus de la référence médiane de 60 %, en sont deux exemples. Dans ces deux pays, le niveau élevé du salaire minimum par rapport au salaire médian n'est pas tant l'expression d'un niveau élevé en valeur absolue, mais plutôt du faible niveau global des salaires. Il faut donc procéder à un examen concret de la réalité pour s'assurer que les salaires minima qui satisfont à la norme des 60 % garantissent effectivement un niveau de vie décent. Ce contrôle peut se faire à partir d'un panier de biens et de services représentatif, qui doit être élaboré avec la pleine participation des syndicats et des organisations d'employeurs ; ou bien, il peut simplement s'agir du salaire à partir duquel l'État cesse de verser des compléments de salaire. Si cet exercice fait apparaître qu'un salaire minimum à 60 % du salaire médian national n'est pas suffisant pour gagner sa vie, il faudrait alors prendre des mesures correctives et fixer une norme plus élevée.

La procédure de définition du panier de biens et services de référence doit prendre en compte plusieurs dimensions. La méthodologie utilisée pour déterminer sa composition peut en effet varier de manière notable. Hirsch et Valadez-Martinez (2017) distinguent au moins quatre méthodes différentes : les dires d'experts, l'observation des modes de vie, l'opinion publique, et les enquêtes directes auprès des travailleurs. Une question supplémentaire est de savoir dans quelle mesure le *living wage* doit pouvoir couvrir les dépenses imprévues.

Une deuxième question essentielle porte sur le type de ménage qui doit être pris comme référence. Historiquement, le *living wage* a toujours été défini au niveau du ménage. Le ménage de référence traditionnel était le plus souvent composé d'un homme apporteur de revenu et d'au moins deux enfants (Gottschall, Schröder, 2013). La notion de ménage s'est aujourd'hui diversifiée, avec souvent deux membres du ménage ou au moins un membre et demi qui travaillent, de sorte qu'il n'existe plus un seul type de ménage représentatif. Le calcul du *living wage* s'est donc lui aussi diversifié. Certains ont proposé de fonder le calcul sur les besoins d'une personne seule travaillant à temps plein, d'autres ont suggéré de se référer à un ménage-type composé de deux adultes et de deux enfants ; d'autres

enfin calculent le *living wage* sur la base de la moyenne des salaires requis par différents types de ménages (Hirsch, Valadez-Martinez, 2017 ; D'Arcy, Finch, 2019). Enfin, la question de savoir quel type de ménage doit être pris comme référence est également étroitement liée à l'État-providence correspondant et à la question plus fondamentale de savoir quel type de revenu doit couvrir quel type de dépenses (Hurley *et al.*, 2018:16-17). Cette dernière question devient, par exemple, tout à fait pertinente lorsque l'on considère les coûts de garde des enfants et d'éducation.

Une troisième question porte sur la nature de l'emploi : à temps plein ou à temps partiel. Même si quelques rares approches prennent en compte le travail à temps partiel à travers un ménage dont un membre et demi travaille, la plupart des calculs se fondent uniquement sur un emploi à temps plein. Le risque est alors que, compte tenu de la tendance générale au développement du temps partiel, les salaires horaires puissent sembler bien supérieurs à un *living wage*, alors même que, sur une base mensuelle, ils tomberaient en dessous du niveau de subsistance. Dans ce cas, le problème n'est pas tant le *living wage* en tant que tel, mais renvoie à la garantie d'un nombre suffisant d'heures de travail (Ilsøe, 2016). À ce problème, il faut ajouter celui des heures de travail non prises en compte : il est par conséquent essentiel de comptabiliser correctement les heures de travail effectives, comme l'a souligné un récent arrêt de la Cour de justice européenne qui oblige chaque employeur à mettre en place un système permettant de déterminer de manière objective et fiable le temps de travail de chaque travailleur<sup>6</sup>.

En résumé, il n'existe pas de modèle idéal unique permettant de définir un *living wage* à partir d'un panier de biens et de services. Il existe au contraire une grande variété de méthodes de calcul qui dépendent fortement des spécificités nationales. En fin de compte, le concept de *living wage*, tel qu'il est mobilisé dans la sphère politique, est toujours le résultat d'un accord ou d'un compromis entre différents acteurs sociaux.

### III. Les initiatives nationales en matière de salaire minimum

Nous avons vu que le climat social et politique est aujourd'hui *a priori* favorable à une initiative européenne sur le salaire minimum. Contrairement aux débats antérieurs, l'initiative de la Commission peut en effet s'appuyer sur un large éventail d'initiatives, qu'il s'agisse de campagnes syndicales ou de décisions des pouvoirs publics (tableau 1).

Les initiatives en matière de *living wage* ont vu le jour aux États-Unis dans les années 1990, mais se sont rapidement répandues dans le monde

6. Arrêt de la CJE (grande chambre) du 14 mai 2019 (demande de décision préjudicielle de l'Audiencia Nacional - Espagne), Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)/ Deutsche Bank SAE, Affaire C-55/18, <https://bit.ly/2LDfPuO>.

entier, en particulier dans les pays anglophones (Figart, 2004 ; Anker, Anker, 2017 ; Hirsch, Valadez-Martinez, 2017 ; Hurley *et al.*, 2018). En Europe, les premières initiatives ont été lancées au Royaume-Uni au début des années 2000 (Heery *et al.*, 2017). Elles ont démarré à Londres et se sont ensuite étendues à l'ensemble du pays, soutenues par diverses initiatives locales et régionales. Le mouvement en faveur du *living wage* a tout d'abord été une réaction au faible niveau du salaire minimum national introduit en 1999. Aujourd'hui, il existe deux *living wages* – un pour Londres et un pour le reste du pays – qui sont périodiquement ajustés par la Living Wage Foundation<sup>7</sup>, une organisation soutenue par les syndicats et diverses autres organisations sociales, ainsi que par certaines entreprises privées.

Le calcul du *living wage* utilise une méthodologie sophistiquée qui analyse régulièrement le « coût de la vie réel » (D'Arcy, Finch, 2019). Le *living wage* est aujourd'hui plus élevé d'environ 10 % que le salaire minimum national, tandis que le taux de Londres est supérieur de près de 30 %. Sa mise en œuvre passe par la certification auprès de la Living Wage Foundation des employeurs qui s'engagent volontairement à payer au moins le *living wage*. Les organismes publics jouent aussi un rôle important en encourageant les entrepreneurs avec lesquels ils passent des marchés à payer le *living wage*. Cependant, en dépit du succès remarquable de la Living Wage Foundation dans l'accréditation des employeurs, le fait que le *living wage* n'est pas obligatoire limite encore assez fortement sa diffusion (Johnson *et al.*, 2019).

Malgré sa portée limitée, le mouvement en faveur du *living wage* au Royaume-Uni a eu cependant un impact significatif sur l'évolution du salaire minimum. Il y a eu d'abord l'introduction déjà mentionnée du National Living Wage en 2016 et l'engagement plus récent du nouveau gouvernement conservateur de le porter aux deux tiers du salaire médian. Mais il y a aussi les récentes demandes du Trades Union Congress (TUC, Congrès des syndicats britanniques) ainsi que du Parti travailliste en faveur d'une augmentation substantielle du salaire minimum de 15 % à 10 livres sterling de l'heure (soit 11,16 euros), afin de faire du salaire minimum légal un véritable *living wage*<sup>8</sup>.

En Irlande, une initiative a été lancée en 2014, qui s'inspire de l'expérience du Royaume-Uni (Hurley *et al.*, 2018:23). Elle était portée au départ par des organisations civiques et religieuses, mais elle a rapidement reçu le soutien des syndicats. Chaque année, un groupe technique, composé de chercheurs et de représentants des syndicats et d'autres organisations sociales, détermine le niveau du *living wage* pour un travailleur individuel.

7. Living Wage Foundation, « For the Real Cost of Living », 2020, <https://www.livingwage.org.uk>.

8. F. O'Grady, « Twenty years after the minimum wage, the fight against in-work poverty goes on », *The Times*, April 1<sup>st</sup>, 2019 ; TUC, « We demand a £10 per hour national living wage », April 2, 2019, <https://www.tuc.org.uk/news/we-demand-ps10-hour-national-living-wage>.

L'évaluation du groupe pour 2019 était de 12,3 euros de l'heure, soit 26 % de plus que le salaire minimum légal de 9,8 euros. Même après l'ajustement de ce dernier à 10,1 euros en janvier 2020, la différence est encore de 22 %. Le *living wage* est ainsi devenu un point de référence important dans les débats sur l'ajustement régulier du salaire minimum. De nombreuses organisations, telles que l'Irish Trades Union Congress (ITUC, Congrès irlandais des syndicats), préconisent « qu'à moyen terme, le taux horaire du salaire minimum soit aligné sur le *living wage* » (ITUC, 2017:10).

L'usage du terme *living wage* est pour l'essentiel limité au monde anglophone. Toutefois, des débats sur le salaire minimum décent se déroulent dans presque tous les pays de l'Union européenne (Hurley *et al.*, 2018:24-25 ; voir également le tableau 1). En Allemagne, toute la campagne pour l'introduction d'un salaire minimum légal a mobilisé l'argument selon lequel les salaires doivent être suffisants pour vivre sans prestations publiques complémentaires. Cependant, dès son introduction en 2015, il était clair que le niveau du salaire minimum n'était pas suffisant pour une vie décente aux yeux des partisans d'un salaire minimum beaucoup plus élevé. Plus récemment, les partis de gauche au Parlement (SPD, Bündnis 90/Die Grünen et Die Linke), ainsi que les syndicats, ont commencé à réclamer une augmentation du salaire minimum à 12 euros de l'heure (Pusch, Schulten, 2019) qui serait bien plus proche d'un *living wage*. Cela impliquerait une augmentation de 28 % du salaire minimum qui est actuellement de 9,35 euros de l'heure. Ce débat est par ailleurs étroitement lié à l'idée d'une politique européenne : la confédération syndicale allemande Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) soutient désormais l'idée que le salaire minimum en Europe devrait être au moins égal à 60 % du salaire médian, ce qui, en Allemagne, correspondrait à environ 12 euros<sup>9</sup>.

On retrouve aussi des initiatives en faveur d'une augmentation du salaire minimum dans les trois pays du Benelux. S'inspirant de la campagne américaine « Fight for \$15 », la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) a lancé en 2018 une campagne nationale « Fight for €14 » pour un salaire minimum de 14 euros de l'heure (Flohimont, 2019). Ce salaire serait supérieur de 42 % au salaire minimum actuel de 9,85 euros. En 2019, une campagne similaire a été lancée par la Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, Confédération syndicale des Pays-Bas) pour réclamer également un salaire minimum de 14 euros<sup>10</sup>. Enfin, Onafhangege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL, Confédération syndicale indépendante du Luxembourg) revendique une augmentation « structurelle » de 10 % du salaire minimum en plus de l'ajustement régulier, ce qui le porterait à

9. R. Hoffmann, « DGB-Chef Reiner Hoffmann im Interview. "Zwei Tage mehr Urlaub wären Anreiz, in die Gewerkschaft einzutreten" », *Rheinische Post*, 21. Juli 2019, <https://bit.ly/2WZzwTU>.

10. D. R. Esselbrugge, « Wettelijk minimumloon moet omhoog naar 14 euro », FNV, Press Release, April 14, 2019, <https://bit.ly/36sXkTr> ; voir aussi Boumans (2020).

13,62 euros de l'heure. Bien que le Luxembourg dispose déjà du salaire minimum de loin le plus élevé d'Europe, son niveau actuel n'est pas suffisant pour une vie décente selon les calculs de la Chambre des salariés <sup>11</sup>.

Même en France, où le salaire minimum relatif est aussi l'un des plus élevés (environ 60 % du salaire médian) les syndicats, avec le soutien de certains partis politiques, réclament un « coup de pouce » en plus de la revalorisation automatique. La CGT revendique par exemple un salaire minimum de 1 800 euros par mois (11,87 euros de l'heure), soit 17 % de plus que son niveau actuel <sup>12</sup>. L'idée d'une politique européenne de salaire minimum bénéficie traditionnellement d'un soutien assez large en France, même si les propositions varient considérablement : elles vont de 50 % du salaire médian pour LREM, à 60 % pour Les Verts, 65 % pour le Parti socialiste et 75 % pour La France insoumise <sup>13</sup>.

Le *living wage* est également une question politique essentielle en Espagne, où le gouvernement a augmenté le salaire minimum de 22 % en janvier 2019 <sup>14</sup>. Comme l'économie espagnole a plutôt bien absorbé cette augmentation spectaculaire et que les prévisions négatives en matière d'emploi n'ont pas été confirmées, le nouveau gouvernement de gauche composé du parti socialiste PSOE et d'Unidas Podemos a suscité en janvier 2020 un accord entre les syndicats et les associations d'employeurs pour une nouvelle augmentation de 5,6 % du salaire minimum à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le gouvernement se fixe également l'objectif de porter le salaire minimum à 60 % du salaire moyen brut d'ici à 2024, conformément à la recommandation de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe <sup>15</sup>. Cela correspondrait à une nouvelle augmentation de 26 % par rapport au niveau actuel de 950 euros par mois. Les syndicats espagnols (Confederación Sindical de Comisiones Obreras – CCOO, commissions ouvrières et Union générale des travailleurs – UGT) soutiennent cet objectif.

L'Autriche constitue un cas particulier car c'est l'un des rares pays de l'Union européenne à ne pas avoir de salaire minimum légal national. Mais elle dispose d'une couverture très large de la négociation, de sorte que les conventions collectives apportent une protection complète en matière de salaire minimum. L'Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB, confédération

11. Chambre des salariés du Luxembourg, avis II/62/2018 relatif au projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, <https://bit.ly/2AFcrxj>.

12. « Un salaire minimum en France et dans chaque pays européen », *Repères revendicatifs*, Fiche n° 13, CGT, février 2018, <https://bit.ly/3c1Tq4U>.

13. E. Barthelet, M. Charrel, « Élections européennes : l'instauration d'un Smic européen divise les candidats français », *Le Monde*, 20 mai 2019.

14. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Real Decreto 1462/2018 de 21 de diciembre de 2018, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 27 de diciembre de 2018, <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/27/pdfs/BOE-A-2018-17773.pdf>.

15. E.O. Socorro, « El PSOE quiere subir el salario mínimo hasta los 1200 euros », *El Economista*, 11 de abril de 2019, <https://bit.ly/2X3RqVD>.

autrichienne des syndicats) s'est malgré tout fixé depuis longtemps l'objectif de disposer d'une cible de salaire minimum interprofessionnelle dans les négociations collectives. Après avoir obtenu un salaire minimum de 1 500 euros dans presque toutes les branches, le nouvel objectif est de passer à 1 700 euros, soit une augmentation de 13 % (Hofmann, Zuckerstätter, 2019). Le cas autrichien est ainsi un bon exemple de la manière dont une politique européenne peut être mise en œuvre dans les pays ne disposant pas d'un salaire minimum national légal.

**Tableau 1. Une sélection de revendications et de campagnes syndicales et d'initiatives gouvernementales visant à une augmentation substantielle du salaire minimum en Europe**

Pays	Salaire minimum en vigueur	Revendications syndicales et initiatives gouvernementales	Augmentation envisagée
Allemagne	9,35 € de l'heure	<b>12 €</b> de l'heure DGB, Confédération allemande des syndicats	28 %
Autriche *	1 500 € par mois	<b>1 700 €</b> par mois ÖGB, Confédération autrichienne des syndicats	13 %
Belgique **	9,85 € de l'heure 1 627 € par mois (pour 38 heures hebdomadaires)	<b>14 €</b> de l'heure FGTB/ABVV, Fédération générale du travail de Belgique	42 %
Espagne	5,76 € de l'heure 950 € par mois	<b>1 000 €</b> par mois ( <b>6,06 €</b> de l'heure) Objectif à long terme à 60 % du salaire moyen national, soit <b>1 200 €</b> par mois ( <b>7,27 €</b> de l'heure) CCOO, Commissions ouvrières et UGT, Union générale des travailleurs Le plan du gouvernement est de 60 % du salaire moyen national à la fin du mandat en 2024	5 % 26 %
France	10,15 € de l'heure 1 539 € par mois	<b>1 800 €</b> par mois ( <b>11,87 €</b> horaire) CGT, Confédération générale du travail	17 %
Irlande	10,10 € de l'heure	<b>12,3 €</b> de l'heure ( <i>living wage</i> calculé) ITUC, Congrès irlandais des syndicats	22 %
Luxembourg	12,38 € de l'heure	<b>13,6 €</b> de l'heure OGBL, Confédération générale du travail du Luxembourg	10 %





Pays	Salaires minimum en vigueur	Revendications syndicales et initiatives gouvernementales	Augmentation envisagée
Pays-Bas **	10,14 € de l'heure 1 654 € par mois (pour 37,5 heures hebdomadaires)	<b>14 €</b> de l'heure FNV, Confédération syndicale des Pays-Bas	38 %
Pologne	2 600 zloty par mois (605 €)	<b>4 000 zloty (931 €)</b> par mois d'ici 2024 selon un plan du gouvernement	Plus de 50 %
Portugal	3,83 € de l'heure 635 € par mois	<b>800 €</b> par mois ( <b>4,82 €</b> de l'heure) UGT, Union générale des travailleurs	26 %
		<b>850 €</b> par mois ( <b>5,12 €</b> de l'heure) CGTP, Confédération générale des travailleurs portugais	34 %
République tchèque	87,30 CZK de l'heure (3,4 €) 14 600 CZK par mois (569 €)	<b>108 CZK</b> horaire ( <b>4,71 €</b> ), <b>18 025 CZK</b> par mois ( <b>702 €</b> ) = 50 % du salaire moyen ČMK OS, Confédération tchéco-morave des syndicats	24 %
Royaume-Uni	8,72 £ de l'heure (9,93 €)	<b>10 £</b> de l'heure ( <b>11,39 €</b> ) TUC, Congrès des syndicats Le plan du gouvernement est de 66 % du salaire moyen national à la fin de 2024	15 %
Slovaquie	3,33 € de l'heure 580 € par mois	<b>640 €</b> par mois, <b>3,68 €</b> de l'heure = 60 % du salaire moyen KOZ SR, Confédération des syndicats de la République slovaque Gouvernement : nouvelle loi disposant 60 % du salaire moyen national si absence d'accord entre syndicats et employeurs	10 %
Slovénie	5,44 € de l'heure	En 2010, à la suite d'une campagne lancée par la confédération syndicale ZSSS (Association slovène des syndicats libres), le salaire minimum a été augmenté de 23 % ; le salaire minimum a été ensuite maintenu à environ 60 % du salaire médian national	23 % en 2010

Note : la conversion de la couronne tchèque (CZK), de la livre sterling (£) et du zloty en euros est basée sur le taux de change annuel moyen de 2019.

\* Il n'y a pas de salaire minimum légal en Autriche. En revanche, les conventions collectives prévoient une norme de salaire minimum pour les plus bas salaires.

\*\* En Belgique et aux Pays-Bas, le salaire minimum est déterminé sur une base mensuelle. Le salaire minimum horaire indiqué dans le tableau est basé sur la durée moyenne hebdomadaire de travail conventionnelle.

Enfin, il existe également de nombreuses initiatives en faveur d'une augmentation significative des salaires minima dans les pays de l'Europe centrale et orientale. En Slovénie, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS, Association slovène des syndicats libres) a lancé une vaste campagne en 2009, qui a connu un grand succès. En 2010, le salaire minimum a été augmenté de 23 % et a ainsi dépassé le *living wage*. Depuis lors, la Slovénie dispose d'un salaire minimum équivalant à environ 60 % du salaire médian, soit l'un des niveaux relatifs les plus élevés (Poje, 2019). Le cas slovène peut être considéré comme l'une des premières campagnes en faveur d'un *living wage* à avoir réussi en Europe.

Dans les pays du groupe de Visegrád<sup>16</sup>, les syndicats et les gouvernements s'efforcent aujourd'hui de parvenir à une augmentation substantielle du salaire minimum. En République tchèque, la Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMK OS, Confédération tchéco-morave des syndicats) vise une augmentation de 24 %. En Slovaquie, le gouvernement vient de modifier la réglementation sur le salaire minimum dans le but de le faire passer à 60 % du salaire moyen national. De même, le gouvernement polonais a augmenté le salaire minimum de 15,6 % en 2020, au-delà de la revendication syndicale qui était de 12 %. Il a en outre annoncé son intention d'augmenter le salaire minimum actuel de 2 600 zlotys (605 euros) à 4 000 zlotys (931 euros) d'ici à 2024, ce qui représenterait une augmentation de plus de 50 % (Owczarek, 2019).

Au-delà des spécificités nationales, toutes les campagnes et initiatives répertoriées dans le tableau 1 partagent l'objectif explicitement déclaré de la Commission européenne d'établir des salaires minima justes ou adéquats permettant aux travailleurs de vivre de ce qu'ils gagnent. C'est donc une situation très favorable pour que l'initiative de la Commission et les différentes initiatives nationales puissent se renforcer mutuellement.

On a vu que dans la plupart des pays disposant d'un salaire minimum interprofessionnel, il existe des initiatives visant à faire de celui-ci un véritable *living wage*. Cependant, à l'exception de l'Autriche, ce type d'initiative est largement absent dans les pays sans salaire minimum légal tels que les pays nordiques, Danemark, Finlande et Suède, mais aussi en Italie où il n'existe que des minima de branches. Cette absence d'initiatives est associée à une vision très sceptique à l'égard de tout projet de salaire minimum européen. Ce scepticisme s'explique par la couverture élevée des conventions collectives (80 % et plus) qui garantissent un salaire minimum pour la majorité des travailleurs. Dans la plupart des branches, ce salaire minimum conventionnel est supérieur au seuil de pauvreté de 60 % du salaire médian national à plein temps (Alsos *et al.*, 2019 ; Schulten, Müller, 2020).

16. République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie.

En Italie, par exemple, ce n'est que dans deux secteurs (nettoyage industriel et gestion d'installations et services de sécurité) que le salaire minimum conventionnel est inférieur au seuil de pauvreté (Schulten, Müller, 2020).

Cette résistance à l'initiative européenne repose principalement sur la crainte qu'un instrument juridique européen puisse perturber la conception volontariste des relations professionnelles qui prévaut dans ces pays. Un tel instrument pourrait porter atteinte à l'autonomie de la négociation collective, réduire l'effet contraignant des conventions collectives, exercer une pression à la baisse sur les salaires, ou encore réduire les incitations à s'organiser, aussi bien chez les salariés que chez les employeurs (Alsos *et al.* 2019 ; Schulten *et al.*, 2016)<sup>17</sup>. Toutefois, un examen plus approfondi du débat dans les différents pays donne une image plus nuancée. Certes, au Danemark et en Suède, tous les acteurs politiques, y compris employeurs et syndicats, restent fermement opposés à l'introduction d'un salaire minimum national et à une initiative européenne sur le salaire minimum. Mais, en Italie, les demandes d'instauration d'un salaire minimum légal ont été soutenues par des partis politiques de tous bords, y compris la Lega (La Ligue), le Movimento 5 Stelle (M5S, Mouvement 5 Étoiles), le Partito Democratico (PD social-démocrate) et, plus à gauche, le Partito Rifondazione Comunista (PRC, Parti de la refondation communiste). Quant aux syndicats, leur préférence va à l'introduction d'un mécanisme légal d'extension de toutes les conventions collectives conclues par des organisations représentatives, plutôt qu'un salaire minimum légal. En Finlande, malgré leur opposition à l'introduction d'un salaire minimum légal national, soutenue notamment par le parti de gauche Vasemmistoliitto, les syndicats continuent à soutenir l'initiative de la Commission.

## Conclusion

Il est difficile de dire aujourd'hui si nous sommes vraiment sur la voie d'un salaire minimum européen. Les vives critiques qui ont notamment été exprimées dans les pays dépourvus d'un salaire minimum légal ont rendu plus difficile la recherche d'une approche commune au niveau européen. Toutefois le document de consultation de la Commission montre qu'elle est consciente de ces préoccupations : elle déclare en effet que « toute action éventuelle de l'Union européenne dans le domaine des salaires minimum (...) respecterait les traditions nationales, l'autonomie des partenaires sociaux et la liberté de négociation collective. Elle ne chercherait pas à établir un mécanisme uniforme pour fixer le salaire minimum (...), ne viserait

17. Voir aussi « Nordic countries at odds with EU over minimum wage », *The Guardian*, January 12, 2020, <https://bit.ly/3gnSpaN>.

pas à introduire un salaire minimum légal dans les pays où les conventions collectives sont nombreuses et où les salaires sont fixés exclusivement au moyen de telles conventions » (Commission européenne, 2020:2).

Ce passage illustre clairement le souci de la Commission de veiller à ce que la logique des systèmes nationaux de négociation et de fixation des salaires ne soit pas remise en cause par l'initiative. Cependant, le souvenir de la manière dont la crise a été gérée, avec une politique active de démantèlement des systèmes de négociation collective, reste ancré et continue de saper la confiance dans les garanties de la Commission.

Le principal défi pour la Commission sera par conséquent d'obtenir un soutien politique à son initiative en incluant dans sa proposition des dispositions fortes visant à protéger les systèmes de négociation qui fonctionnent bien : la liberté de la négociation collective ne doit pas être compromise par l'instrument juridique proposé. Les systèmes de négociation devraient également être protégés contre d'éventuelles décisions de justice qui donnent en pratique la priorité aux libertés économiques sur les droits sociaux. C'était au fond la logique de l'affaire Laval de 2007, quand la Cour de justice européenne s'était prononcée en faveur des libertés de circulation et d'établissement, quitte à restreindre le droit des syndicats suédois à mener des actions syndicales.

Un autre argument avancé contre une politique européenne de salaire minimum est qu'il n'existe pas de fondement juridique solide à une telle initiative au niveau européen. L'article 153, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) exclut explicitement la question des salaires de ses compétences en matière de politique sociale (De Baere, Gutman, 2017). Toutefois, il ressort du document de consultation que la Commission entend fonder son initiative sur les articles 151 et 153, paragraphe 1b, visant à améliorer les conditions de vie et de travail en Europe tout en respectant les limites imposées par l'article 153. Autrement dit, tout instrument juridique prévoyant un salaire plancher en pourcentage du salaire médian ne vise pas à uniformiser les composantes individuelles ou collectives du salaire, et n'interfère donc pas avec les modalités nationales de fixation des salaires, que ce soit par la loi ou les conventions collectives. C'est pour cette raison que Wixforth (2019) conclut que l'article 153 (1b) du TFUE est une base juridique appropriée pour une telle initiative.

L'initiative de la Commission européenne pourrait donc ouvrir une nouvelle page dans la longue histoire du débat sur une politique européenne en matière de salaire minimum. C'est pourquoi nous avons suggéré une approche pragmatique consistant à prendre 60 % du salaire national médian brut à plein temps comme définition d'un salaire minimum équitable. Un tel objectif est facile à mettre en œuvre et, ce qui est probablement tout aussi important, il est très lisible. Sa réalisation signifierait une

augmentation de salaire significative et une amélioration sensible de leurs conditions de vie pour des millions de travailleurs à bas salaire (Fernández-Macías, Vacas-Soriano, 2016). En outre, un examen attentif des données internationales montre que de telles augmentations du salaire minimum n'auraient pas d'effets négatifs importants sur l'emploi (Dube, 2019).

En outre, porter le salaire minimum à 60 % du salaire médian contribuerait, dans de nombreux pays, à la croissance économique en stimulant la demande intérieure. L'établissement de cette norme devrait toutefois s'accompagner de mesures visant à garantir qu'elle correspond effectivement à un salaire assurant un niveau de vie décent. L'objectif de 60 % du salaire médian doit être apprécié en fonction des critères nationaux utilisés pour définir un salaire minimum équitable. Par ailleurs, la Commission devrait développer d'autres initiatives pour soutenir les négociations de branche en tant que principal outil pour redresser la structure globale des salaires.

Dans les conditions actuelles de la crise du COVID-19, il existe cependant un risque sérieux que l'initiative européenne soit mise en veilleuse et reportée à des temps meilleurs. Pourtant, c'est précisément la crise sanitaire qui a servi de révélateur à l'importance de salaires minima adéquats. Elle a rendu visibles de nombreux travailleurs payés au salaire minimum, qui sont désormais reconnus comme des « travailleurs essentiels », indispensables au maintien de la vie sociale dans les conditions de la pandémie. Compte tenu de leur importance pour la société, il est évident que cette « armée de héros du salaire minimum » – comme les a appelés la secrétaire générale du TUC, Frances O'Grady (2020) – mérite non seulement d'être applaudie mais aussi de bénéficier d'une augmentation substantielle de leurs salaires.

La crise a également clairement démontré que des normes décentes en matière de salaire minimum sont une question importante pour la stabilité sociale et politique, en particulier lorsqu'il s'agit d'un blocage de l'économie : dans plusieurs pays européens le salaire minimum est ainsi considéré comme une norme minimale pour l'indemnisation du chômage partiel (Müller, Schulten, 2020). Enfin, une reprise économique de sortie de crise nécessite non seulement d'énormes investissements, mais aussi une relance significative de la demande privée à laquelle une initiative européenne pour des salaires minima équitables pourrait apporter une contribution importante.

## Références bibliographiques

- Adams Z., Deakin S. (2017), « The right to a fair remuneration », *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing, p. 198-219.
- Alsos K., Nergaard K., Van Den Heuvel A. (2019), « Collective bargaining as a tool to ensure a living wage. Experiences from the Nordic countries », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 351-365, <https://doi.org/10.1177/1024258919861202>.
- Anker R., Anker M. (2017), *Living wages around the world: Manual for measurement*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Boumans S. (ed.) (2020), *Denkend aan 14 euro. Over het minimumloon en de lage-lonenindustrie*, Amsterdam, VanGennep.
- Clary B. J. (2009), « Smith and living wages: Arguments in support of a mandated living wage », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 68, n° 5, p. 1063-1084, <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2009.00653.x>.
- Commission européenne (2020), « Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 TFUE sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable », *Document de consultation C(2020) 83 final*, <https://bit.ly/2zOSV0Q>.
- D'Arcy C., Finch D. (2019), « The calculation of a living wage: The UK's experience », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 301-317, <https://doi.org/10.1177/1024258919847313>.
- De Baere G., Gutman K. (2017), « The basis in EU constitutional law for further social integration », in Vandenbroucke F., Barnard C., De Baere G. (eds), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 344-384, <https://doi.org/10.1017/9781108235174.015>.
- Dube A. (2019), *Impacts of minimum wages: Review of the international evidence*, November, <http://bit.ly/31qSN1n>.
- Fernández-Macías E., Vacas-Soriano C. (2016), « A coordinated European Union minimum wage policy? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, n° 2, p. 97-113, <https://doi.org/10.1177/0959680115610725>.
- Figart D.M. (ed.) (2004), *Living Wage Movements: Global Perspectives*, Abingdon, Routledge.
- Flohimont O. (2019), « "Fight for 14". The campaign for a decent minimum wage of €14 per hour in Belgium », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 381-386, <https://doi.org/10.1177/1024258919862088>.
- Glickman L.B. (1997), *A Living Wage: American Workers and the Making of Consumer Society*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gottschall K., Schröder T. (2013), « "Familienlohn" – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung », *WSI-Mitteilungen*, 3/2013, p. 161-170, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2013\\_03\\_Gottschall.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2013_03_Gottschall.pdf).
- Heery E., Hann D., Nash D. (2017), « The Living Wage campaign in the UK », *Employee Relations*, vol. 39, n° 6, p. 800-814, <https://doi.org/10.1108/ER-04-2017-0083>.
- Herr H., Herzog-Stein A., Kromphardt J., Logeay C., Nüß P., Pusch T., Schulten T., Watt A., Zwiener R. (2017), « Makroökonomische Folgen des gesetzlichen

- Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission », *Vergabe*, n° 526652, Projektvergabe durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), IMK, Hans-Böckler-Stiftung., <https://bit.ly/2TAobb5>.
- Hirsch D., Valadez-Martinez L. (2017), *The Living Wage*, Newcastle, Agenda Publishing.
- Hofmann J., Zuckerstätter S. (2019), « Living wages: A reasonable goal or a surrender of minimum wages? An Austrian perspective », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 373-379, <https://doi.org/10.1177/1024258919867790>.
- Horton A., Wills J. (2019), « Impacts of the living wage on in-work poverty », in Lohmann H., Marx I. (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 228-244.
- Hurley J., Vacas-Soriano C., Muraille M., Lantto E. (2018), *Concept and Practice of a Living Wage*, Eurofound, <https://bit.ly/2M2G3XC>.
- Ilsøe A. (2016), « From living wage to living hours – the Nordic version of the working poor », *Labour & Industry*, vol. 26, n° 1, p. 40-57, <https://doi.org/10.1080/10301763.2016.1152534>.
- ITUC (2017), *Submission to the Low Pay Commission's Review of the Minimum Hourly Rate of Pay*, [https://www.ictu.ie/download/pdf/submission\\_to\\_low\\_pay\\_commission\\_feb\\_2017.pdf](https://www.ictu.ie/download/pdf/submission_to_low_pay_commission_feb_2017.pdf).
- Johnson M., Koukiadaki A., Grimshaw D. (2019), « The Living Wage in the UK: Testing the limits of soft regulation? », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 319-333, <https://doi.org/10.1177/1024258919845768>.
- Kaufman B.E. (2010), « Institutional economics and the minimum wage: Broadening the theoretical and policy debate », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 63, n° 3, p. 427-453, <https://doi.org/10.1177/001979391006300304>.
- Lawton K., Pennycook M. (2013), *Beyond the bottom line: The challenges and opportunities of a living wage*, IPPR & Resolution Foundation, <http://bit.ly/2PG24ge>.
- Lohmann H. (2018), « The concept and measurement of in-work poverty », in Lohmann H., Marx I. (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 7-25, <https://doi.org/10.4337/9781784715632>.
- Manning A. (2003), *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctt5hhpvk>.
- Marx K. (1867), *Le Capital. Critique de l'économie politique*, Livre I, Paris, Éditions sociales, [http://classiques.uqac.ca/classiques/Marx\\_karl/capital/capital.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Marx_karl/capital/capital.html).
- Müller T., Schulten T. (2020), « Ensuring fair short-time work – A European overview », *ETUI Policy Brief*, n° 7/2020, <https://bit.ly/37Vye04>.
- Müller T., Vandaele K., Waddington J. (2019), « Conclusion: Towards an endgame », in Müller T., Vandaele K., Waddington J. (eds.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*, Brussels, ETUI, p. 625-668, <https://bit.ly/3eiWNWJ>.
- Owczarek D. (2019), « Soziale Probleme lösen oder Wähler gewinnen? Die Sozialpolitik der PiS seit 2015 », *Polen-Analysen*, n° 246, 1. November, <https://doi.org/10.31205/PA.246.01>.

- Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Commission européenne (2017), *Socle européen des droits sociaux*, <https://bit.ly/2y8AKCN>.
- Poje A. (2019), « The introduction of a “monthly living wage” in Slovenia », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 335-350, <https://doi.org/10.1177/1024258919855180>.
- Pusch T., Schulten T. (2019), « Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven », *Wirtschaftsdienst*, vol. 99, n° 5, p. 335-339, <https://bit.ly/3elp3rO>.
- Ryan J.A. (1912), *A Living Wage – its Ethical and Economic Aspects*, London, MacMillan, <https://archive.org/details/livingwageitseth00ryan>.
- 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, <https://doi.org/10.1177/0959680108097494>.
- Schulten T., Lübker M. (2020), « WSI Mindestlohnbericht 2020. Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch? », *WSI-Report*, n° 55, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_55\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_55_2020.pdf).
- Schulten 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://bit.ly/2XqkRjO>.
- Schulten T., Müller T. (2019), « What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 267-284, <https://doi.org/10.1177/1024258919873989>.
- Schulten T., Müller T. (2020), *Between Poverty and Living Wages: Minimum Wage Regimes in the European Union*, European Studies for Social and Labour Market Policy n° 1/2020, Study commissioned by Özlem Alev Demirel, MdeP, GUE/NGL, European Parliament, Brussels.
- Schulten T., Müller T., Eldring L. (2016), « Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles », *La Revue de l'IREN*, n° 89, p. 89-117, <http://bit.ly/3bqFPFs>.
- Smith A. (1776/1843), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Guillaumin et Cie, Libraires.
- Stabile D. (2008), *The Living Wage: Lessons from the History of Economic Thought*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Stabile D. (2016), *The Political Economy of a Living Wage: Progressives, the New Deal, and Social Justice*, New York, Palgrave Macmillan.
- Webb S. (1912), « The economic theory of a legal minimum wage », *Journal of Political Economy*, vol. 20, n° 10, p. 973-998, <https://doi.org/10.1086/252125>.
- Webb S., Webb B. (1897), *Industrial Democracy*, London, Longmans, Green & Co.
- Wixforth S. (2019), *Kurzbewertung – Rechtsgrundlage für eine EU-Rahmenrichtlinie zur Festlegung einer Mindestlohnschwelle*, DGB, 6. Oktober.
- Yellen J.L. (1984), « Efficiency wage models of unemployment », *The American Economic Review*, vol. 74, n° 2, p. 200-250, <https://www.jstor.org/stable/1816355>.
- Zimmer R. (2019), « Living wages in international and European law », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 285-299, <https://doi.org/10.1177/1024258919873831>.