



Bruxelles, le 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne**

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact d'une proposition de la Commission relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

Pour garantir des conditions de travail et de vie équitables comme pour bâtir des économies et des sociétés équitables et résilientes, il est essentiel de faire en sorte que les travailleurs de l'Union perçoivent des salaires adéquats. Dans de nombreux États membres, au cours de ces dernières décennies, les bas salaires n'ont cependant pas progressé au même rythme que les autres salaires, ce qui a aggravé la pauvreté des travailleurs, les inégalités salariales et la capacité des personnes touchant de bas salaires à faire face aux difficultés économiques.

Dans ce contexte général, les salaires minimaux jouent un rôle important. La protection offerte par des salaires minimaux peut être prévue par des conventions collectives (comme c'est le cas dans six États membres) ou résulter de salaires minimaux fixés par la législation (comme c'est le cas dans 21 États membres). Lorsqu'ils sont fixés à des niveaux adéquats, les salaires minimaux garantissent une vie décente aux travailleurs, soutiennent la demande intérieure, renforcent les incitations au travail et réduisent la pauvreté des travailleurs ainsi que les inégalités au bas de l'échelle des salaires. Ils favorisent également l'égalité entre les femmes et les hommes, puisque davantage de femmes que d'hommes perçoivent le salaire minimal ou une rémunération approchante.

Toutefois, de nombreux travailleurs dans l'Union ne sont actuellement pas protégés par des salaires minimaux adéquats. Dans la majorité des États membres disposant de salaires minimaux légaux nationaux, ceux-ci sont trop bas par rapport aux autres salaires ou ne suffisent pas pour assurer une vie décente. C'est là ce qui ressort de certaines valeurs de référence communément utilisées: i) dans presque tous les États membres, les salaires minimaux légaux nationaux sont inférieurs à 60 % du salaire médian et/ou à 50 % du salaire moyen. En outre, certaines catégories de travailleurs sont exclues de la protection offerte par les salaires minimaux légaux nationaux. Dans les États membres qui s'appuient sur la négociation collective, certains travailleurs ne bénéficient pas de la protection offerte par un salaire minimal prévu dans les conventions collectives. La part de travailleurs exclus est comprise entre 10 % et 20 % dans quatre pays et atteint 55 % dans un autre.

Certains facteurs à l'origine de ce problème sont communs aux deux systèmes. Il s'agit du déclin des négociations collectives et du non-respect des dispositions légales nationales en vigueur. Certains facteurs sont par ailleurs spécifiques aux systèmes de fixation des salaires minimaux légaux: l'absence de critères clairs et stables de fixation et d'actualisation des salaires minimaux, la participation insuffisante des partenaires sociaux, l'application de taux inférieurs à certaines catégories de travailleurs (variations), l'application de réductions fondées sur la valeur des équipements ou d'autres coûts (retenues) et le recours à des dérogations.

Quels sont les objectifs de cette initiative?

Cette initiative vise à améliorer les conditions de travail en faisant en sorte que les travailleurs aient accès dans l'Union à la protection offerte par des salaires minimaux au titre de dispositions légales relatives aux salaires minimaux ou dans le cadre de conventions, afin qu'ils bénéficient, quel que soit leur lieu de travail, de conditions de vie décentes. Cet objectif doit être atteint en tenant compte des effets sur la création d'emplois et la compétitivité, y compris pour les PME. L'initiative n'interfère pas avec la liberté des États membres de fixer des salaires minimaux légaux ou de promouvoir l'accès à des conventions collectives, conformément aux traditions et aux spécificités de chaque pays et dans le plein respect des compétences nationales et de la liberté contractuelle des partenaires sociaux. Pour parvenir à ce résultat général, les objectifs spécifiques de l'initiative de l'Union seraient d'améliorer l'accès des travailleurs à la protection offerte par des salaires minimaux.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

L'action de l'Union vise à donner l'élan nécessaire à une réforme des mécanismes de fixation du salaire minimal. Bien que la fixation de salaires minimaux relève de la compétence nationale, un cadre à l'échelle de l'Union permettrait de faire en sorte que les progrès ne soient pas partiels ou inégaux, tout en soutenant le processus de convergence sociale vers le haut, au bénéfice de l'économie de l'Union dans son ensemble. Les instruments existants de l'Union, et en particulier le Semestre européen, n'ont pas suffi pour combler les lacunes existantes dans les systèmes nationaux de fixation du salaire minimal. Sans autre action politique au niveau de l'Union, il est probable que davantage de pays seront touchés par le problème. Parallèlement, certains pays peuvent être peu enclins à améliorer la fixation de leurs salaires minimaux car ils ont l'impression que cela pourrait avoir une incidence négative sur leur compétitivité-coûts externe. L'action de l'Union garantira des conditions de concurrence équitables pour les entreprises et les travailleurs dans le marché unique en soutenant et en favorisant une concurrence loyale fondée sur l'innovation et la productivité, tout en respectant des normes

sociales adéquates. Cet objectif ne peut être atteint par l'action isolée des États membres.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Outre le scénario de référence, trois ensembles de mesures sont envisagés, qui combinent chacun des mesures dans cinq domaines.

Les négociations collectives en vue de la fixation des salaires et les mesures correspondantes d'application et de contrôle concernent aussi bien les pays qui s'appuient sur des négociations collectives pour fournir la protection offerte par un salaire minimal que ceux qui disposent de systèmes de fixation des salaires minimaux légaux. Les cadres nationaux de fixation et d'actualisation des salaires minimaux légaux, la participation des partenaires sociaux à la fixation des salaires minimaux légaux et les variations, retenues et dérogations applicables aux salaires minimaux concernent uniquement les systèmes de fixation des salaires minimaux légaux. Les ensembles de mesures diffèrent en ce qui concerne le rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance du système de fixation du salaire minimum et, dans le cas particulier des États membres disposant de salaires minimums légaux nationaux, en ce qui concerne le degré de discrétion des gouvernements dans la fixation et l'actualisation des salaires minimaux.

L'**ensemble de mesures A** requiert de tous les États membres qu'ils soutiennent activement les négociations collectives, de manière à renforcer le rôle des partenaires sociaux, y compris en étendant administrativement la couverture des conventions collectives. Pour les États membres disposant de salaires minimums légaux nationaux, il prévoit une forte participation des partenaires sociaux à la fixation des salaires minimaux et impose l'interdiction des dérogations, variations et déductions. L'adéquation des salaires minimaux légaux serait évaluée à l'aune d'une mesure nationale de ce qui constitue un niveau de vie décent. L'**ensemble B** requiert de tous les États membres qu'ils soutiennent les négociations collectives en vue de la fixation des salaires, en particulier lorsque la couverture des négociations collectives est faible. En outre, pour les États membres disposant de salaires minimums légaux nationaux, il prévoit que les cadres nationaux établissent des critères explicites pour l'adéquation du salaire minimal et des valeurs de référence indicatives, telles que 60 % du salaire médian brut ou 50 % du salaire moyen brut, et renforcent le rôle des partenaires sociaux par rapport au niveau de référence. Il requiert également que les variations et les retenues soient objectivement justifiées et proportionnées. L'**ensemble de mesures C** requiert également de tous les États membres qu'ils soutiennent les négociations collectives en vue de la fixation des salaires, en particulier lorsque la couverture des négociations collectives est faible. En outre, dans les États membres disposant de salaires minimums légaux nationaux, il prévoit que les cadres nationaux s'appuient principalement sur l'indexation automatique, assortie de l'utilisation de valeurs de référence, pour atteindre les objectifs de l'initiative, tout en exigeant que les variations et les retenues soient objectivement justifiées et proportionnées. **Tous les ensembles de mesures**, tout en faisant la distinction entre les deux types de systèmes, comportent les dispositions suivantes en matière d'application et de suivi: renforcer l'application des clauses relatives aux salaires dans les conventions collectives ainsi que celle des salaires minimums légaux lorsqu'ils existent, veiller au respect des salaires fixés collectivement et des salaires minimaux légaux dans le cadre des marchés publics et améliorer les mécanismes de suivi et de collecte de données.

L'**ensemble de mesures privilégié est le B**, parce que c'est celui qui concilie au mieux la réalisation des objectifs stratégiques et les coûts correspondants, tout en permettant d'atteindre ces objectifs stratégiques de manière proportionnée. Il respecte les dispositions nationales bien établies et laisse une marge d'appréciation aux États membres et aux partenaires sociaux.

Les instruments juridiques qui ont été envisagés sont une directive, une recommandation du Conseil ou une combinaison des deux. L'instrument privilégié serait la directive, car elle prévoirait des exigences minimales applicables, tout en laissant aux États membres la possibilité de définir la méthode et le mode d'action à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs.

Qui soutient quelle option?

Les parties prenantes se sont montrées unanimes quant à l'importance d'offrir aux travailleurs la protection de salaires minimaux équitables. Le respect des traditions nationales, l'autonomie des partenaires sociaux et le respect de la négociation collective ont été le leitmotiv des consultations. Tous les partenaires sociaux, la majorité des délégués des États membres issus des comités compétents du Conseil et les députés du Parlement européen se sont prononcés en faveur du renforcement de la négociation collective et de la participation des partenaires sociaux à la fixation du salaire minimum légal. Les syndicats, soutenus par certains représentants des États membres, ont plaidé en faveur de critères stables et clairs pour la fixation des salaires minimums. La plupart des employeurs ont estimé qu'il s'agissait là d'une compétence nationale. Les syndicats étaient en faveur de l'interdiction/de la limitation des dérogations/variations, mais les employeurs s'y sont opposés. Les délégués des États membres se sont montrés partagés sur la question. Un large soutien s'est dégagé en faveur d'un renforcement de l'application des règles, mais certains employeurs ont estimé qu'il

s'agissait d'une responsabilité nationale. En ce qui concerne l'instrument juridique, de nombreux employeurs et les représentants de plusieurs États membres se sont prononcés en faveur d'un instrument non contraignant qui pourrait prendre la forme d'une recommandation du Conseil, tandis que les syndicats, les représentants de certains États membres et une ONG de premier plan du secteur social étaient favorables à une directive.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'ensemble de mesures privilégié conduira à une hausse des salaires minimaux dans environ la moitié des États membres. Quelque 25 millions de travailleurs pourraient bénéficier de ces augmentations si les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux les portaient à 60 % du salaire médian ou à 50 % du salaire moyen. Les augmentations des salaires minimaux légaux pourraient dépasser 20 % dans un certain nombre d'États membres. Les augmentations des salaires minimaux permettraient de réduire de 10 % les inégalités salariales et la pauvreté des travailleurs; elles permettraient également de réduire d'environ 5 % en moyenne l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes si les États membres où il existe un salaire minimum légal le portaient à 60 % du salaire médian ou à 50 % du salaire moyen. L'augmentation des salaires minimaux devrait améliorer les incitations au travail.

Le renforcement et l'élargissement de la couverture des négociations collectives sur la fixation des salaires profiteront aux travailleurs en favorisant la croissance des salaires dans tous les États membres. En outre, le renforcement de l'application et du suivi des salaires minimaux contribuera à garantir que les travailleurs bénéficient d'un accès effectif à la protection offerte par le salaire minimum et reçoivent la rémunération à laquelle ils ont droit. Dans les États membres qui s'appuient sur les négociations collectives, le soutien aux négociations collectives sur la fixation des salaires augmentera le nombre de travailleurs bénéficiant d'une protection et la rendra plus adéquate lorsqu'elle l'est peu. Dans les pays où il existe des salaires minimaux légaux, l'utilisation de critères clairs et stables pour orienter la fixation et l'actualisation des salaires minimaux et renforcer le rôle des partenaires sociaux permettra d'améliorer le caractère adéquat des salaires minimaux ainsi que l'environnement économique. En outre, la limitation des variations et des retenues permettra de réduire le nombre de travailleurs recevant des salaires inférieurs aux minima.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Parmi les incidences économiques figurent l'augmentation des coûts de main-d'œuvre pour les entreprises, une hausse des prix et, dans une moindre mesure, un recul des bénéfices. Selon les estimations, environ $\frac{3}{4}$ des coûts économiques liés à l'augmentation des salaires minimaux sont supportés par les consommateurs, tandis qu'environ $\frac{1}{4}$ sont supportés par les entreprises. L'incidence sur les entreprises est atténuée par une progression de la consommation des personnes recevant des bas salaires, qui vient soutenir la demande intérieure. L'augmentation de la masse salariale totale de l'Union devrait être modérée, de l'ordre de 1 % (51 à 53 milliards d'EUR par an), dans l'hypothèse où les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux les porteraient à 60 % du salaire médian ou à 50 % du salaire moyen. Les incidences sur la compétitivité globale devraient aussi être faibles. En outre, l'amélioration des mécanismes de fixation des salaires minimums devrait atténuer les éventuelles répercussions négatives sur les entreprises. L'ensemble de mesures offre suffisamment de souplesse aux États membres pour tenir compte des conditions économiques et des incidences sur certains secteurs, régions et PME.

L'effet négatif éventuel sur l'emploi devrait être limité. Il devrait se situer aux alentours de 0,5 % de l'emploi total si les États membres dans lesquels il existe des salaires minimaux légaux les portent à 60 % du salaire médian ou à 50 % du salaire moyen. Pour les travailleurs concernés, les avantages des augmentations des salaires minimaux l'emporteraient largement sur les éventuelles conséquences négatives pour leur emploi.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Les PME emploient environ 87 % des travailleurs rémunérés au salaire minimal (contre environ deux tiers de l'ensemble des travailleurs). On estime qu'elles supporteront une proportion similaire des coûts directs pour les entreprises. L'ampleur de l'impact sur les PME sera déterminée par les critères nationaux établis pour déterminer les niveaux des salaires minimaux légaux. Un relèvement des salaires minimaux légaux à 60 % du salaire médian ou à 50 % du salaire moyen dans tous les pays disposant d'un salaire minimum légal national entraînerait une augmentation des coûts nets d'environ 12 milliards d'EUR. Les effets négatifs éventuels sur les PME devraient cependant être limités. D'une part, il est probable qu'elles pourront répercuter l'augmentation des coûts de main-d'œuvre sur les consommateurs en augmentant les prix. D'autre part, l'augmentation des salaires minimaux peut également accroître la demande pour leurs services. Les éventuelles répercussions négatives que pourrait avoir l'augmentation des coûts de main-d'œuvre sur les PME seraient en partie contrebalancées par des augmentations plus progressives et plus prévisibles des salaires minimaux, de nature à améliorer l'environnement économique.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les augmentations des salaires minimaux déterminées par les critères nationaux fixés conformément à cette initiative devraient améliorer l'équilibre des budgets publics (moins de 0,1 % du PIB). Les effets sur la charge administrative devraient être limités puisque l'initiative vise à renforcer des institutions et des procédures qui sont déjà en place.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Oui, tous les ensembles de mesures auront une incidence sur les droits fondamentaux. Ils devraient soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes et contribuer à réduire l'écart de rémunération existant entre eux, étant donné que la majorité des personnes percevant un salaire minimal (environ 60 % dans l'Union) sont des femmes.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation, la Commission évaluera l'initiative cinq ans après son entrée en vigueur. Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'initiative feront l'objet d'un suivi au moyen d'une série d'indicateurs liés aux objectifs de l'initiative.