

## Chapitre 7

# Un cadre européen pour les salaires minimums : la solution pour contrer la progression constante de la pauvreté au travail en Europe ?

Ramón Peña-Casas et Dalila Ghailani

### Introduction

Le socle européen des droits sociaux (SEDS), approuvé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne le 17 novembre 2017, a réaffirmé un ensemble de droits des travailleurs et des citoyens à garantir au sein de l'Union européenne (UE). La nouvelle Commission européenne, mise en place le 1er décembre 2019, a axé son programme de travail sur la mise en œuvre effective des principes proclamés dans le SEDS (von der Leyen 2019). Un certain nombre d'initiatives ont été annoncées, allant du développement de cadres européens en matière de salaires minimums et de revenus minimums garantis au renforcement de la négociation collective et du rôle des partenaires sociaux. L'irruption de la crise de la Covid-19 a remis à l'ordre du jour la création d'un dispositif européen de réassurance du chômage (SURE)<sup>1</sup> (voir aussi le chapitre de Martyn Myant dans cet ouvrage), déjà évoqué par la précédente Commission suite à l'impact de la crise économique et financière de 2008 (Commission européenne 2020a). Parmi les avancées récentes, le développement d'un cadre européen en matière de salaire minimum a suscité de vifs débats, et un regain d'intérêt pour la relation entre bas salaires et pauvreté des travailleurs (Eurofound 2020a; Müller et Schulten 2020a). Ces derniers sont au cœur de ces débats, car ils sont à la fois des individus (faiblement rémunérés) qui travaillent et les membres de ménages dont le revenu disponible total est inférieur au seuil de risque de pauvreté.

À la lumière de ce débat, ce chapitre commence par discuter l'incidence et le développement de la pauvreté au travail dans l'UE pour explorer par après la relation non nécessairement automatique entre salaires minimums et pauvreté des travailleurs. Ensuite, le chapitre passe en revue la grande variété de politiques qui ont une influence directe ou indirecte sur le développement de la pauvreté au travail. Enfin, une dernière section tire des enseignements utiles à considérer dans le contexte du débat européen sur les salaires minimums afin de mieux contrer cette situation inacceptable : plus de vingt millions d'Européens sont des travailleurs pour qui le travail n'est pas nécessairement le moyen de prévenir la pauvreté.

---

1. Ce nouvel instrument européen de solidarité prend la forme d'un « Fonds temporaire pour atténuer les risques de chômage en cas d'urgence ». Doté d'une enveloppe de 100 milliards d'euros, il est voué à soutenir financièrement par des emprunts les pays ayant dû augmenter soudainement leurs dépenses pour préserver l'emploi, notamment par des dispositifs de chômage temporaire ou de soutien des revenus (Commission européenne 2020a).

# 1. Pauvreté au travail et salaires minimums dans l'Union européenne

## 1.1 Pauvreté au travail : incidences et développements

Au fil des orientations successives de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), de sa version originelle de 1997 à sa déclinaison actuelle dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et du Semestre européen, les États membres de l'UE ont été fortement incités à entreprendre des réformes structurelles visant le plein emploi comme condition du développement économique et garantie du bien-être des citoyens européens. Cet objectif de plein emploi, dont la réalisation est pour le moins limitée après plus de 20 ans de réformes<sup>2</sup>, est aussi à la base de politiques de plus en plus contraignantes d'activation des chômeurs et des personnes ne travaillant pas ou peu. Il explique également la flexibilisation accrue des marchés du travail qui a généré dans la plupart des États membres une progression spectaculaire du nombre d'emplois atypiques sous de multiples formes – temps (très) partiel, contrats (très) temporaires, faux indépendants. Environ un tiers de la force de travail européenne occupe actuellement des emplois atypiques (Eurofound 2018), des emplois dont la progression a été favorisée par la crise économique et financière de 2008. Les « nouvelles formes d'emploi », notamment celles engendrées par l'« économie de plateforme »<sup>3</sup>, ont encore renforcé la précarisation de l'emploi et la hausse de la pauvreté au travail ces dernières années (Horemans 2019; Eurofound 2018).

L'emploi est aussi considéré dans le cadre des politiques sociales européennes comme la solution à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Pourtant, l'existence d'une population importante de travailleurs pauvres apparaît comme une contradiction fondamentale de ce postulat et du modèle de plein emploi comme garant du bien-être des Européens. Avoir un emploi ne suffit pas nécessairement à assurer le bien-être des individus et à les protéger de la pauvreté, d'autant plus si cet emploi est non seulement inadéquatement rémunéré, mais aussi de piètre qualité<sup>4</sup> (Peña-Casas *et al.* 2019).

Selon la définition européenne de la pauvreté au travail<sup>5</sup>, en 2018 en moyenne UE-28, 9,4% des travailleurs européens sont des travailleurs pauvres, soit 20,7 millions de personnes (salariés et indépendants). Si l'on cumule le nombre de travailleurs pauvres

2. En proportion de la population active âgée de 20 à 64 ans, le taux d'emploi moyen pour l'UE-28 a progressé de 73% en 2000 à 78,7% en 2019, ce qui reste éloigné d'un objectif de plein emploi (Eurostat, Enquête Force de travail, indicateur `lfsi_emp_a`).
3. L'économie de plateforme renvoie aux formes de relations économiques qui se fondent sur l'utilisation d'intermédiaires, souvent digitaux, entre les fournisseurs de biens ou services et les clients qui les utilisent pour acquérir ces biens et services.
4. Ce chapitre se focalise sur la pauvreté des travailleurs sous l'angle des revenus. Néanmoins, il convient de rappeler que la question de la qualité des emplois occupés, qui englobe des dimensions concomitantes aux rémunérations (conditions de travail, santé et sécurité, formation professionnelle, protection statutaire et accès à la sécurité sociale) est aussi à considérer lorsque l'on évoque la pauvreté des travailleurs. Par exemple, les travailleurs atypiques occupent généralement des emplois de moindre qualité (Eiffe *et al.* 2018).
5. L'indicateur européen de la pauvreté au travail est établi sur base des statistiques européennes sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC). Parmi la population âgée de 18 à 64 ans, est considéré comme travailleur l'individu ayant occupé un emploi durant plus de 6 mois au cours de l'année précédant l'enquête, et il est un travailleur pauvre si en outre il fait partie d'un ménage dont l'ensemble du revenu disponible est sous le seuil du risque de pauvreté établi à 60% de la médiane du revenu équivalent national (indicateur EU-SILC [`ilc_li04`]).

avec celui des chômeurs pauvres (48,6 % des chômeurs, soit environ 7,7 millions de personnes), près de 28,3 millions d'Européens sont des actifs pauvres. Il importe de mentionner que ces chiffres ne prennent pas en compte les personnes traditionnellement absentes des enquêtes par échantillon comme EU-SILC, comme les travailleurs informels, les sans-abris, ceux vivant dans des foyers collectifs ou ceux en situation irrégulière.

Pour les travailleurs avec des contrats d'emploi atypiques, dont le nombre va croissant, le taux de pauvreté au travail est deux fois plus élevé parmi les travailleurs à temps partiel que parmi ceux à temps plein (15,6 % versus 7,6 %, en moyenne européenne pour 2018). Il est quasiment trois fois plus important parmi les travailleurs avec un contrat temporaire comparé à ceux disposant d'un contrat à durée indéterminée (16,2 % versus 6 %), ou si l'on compare les indépendants avec les salariés (21,6 % versus 7,5 %). En ce qui concerne la situation dans les pays de l'UE, on note une polarisation stable et relativement semblable à celle observée pour le risque de pauvreté, avec un groupe de pays où le taux de pauvreté au travail est faible (autour de 5 % – Belgique, Croatie, Danemark, Finlande, Irlande, Malte, Pays-Bas et Tchéquie) et un groupe de pays dans lesquels il est élevé [plus de 10 % Espagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal et particulièrement Roumanie (18,1 %)]. Au cours de la dernière décennie, la pauvreté au travail a augmenté dans la plupart des pays UE, passant de 8,3 % en 2007 à 9,4 % en 2018 (UE-28) (Commission européenne 2020a). La pauvreté au travail est donc un phénomène d'une ampleur conséquente, croissante et préoccupante. Pourtant, elle n'est que marginalement évoquée en tant que telle dans les politiques européennes et nationales (Peña-Casas *et al.* 2019).

## 1.2 Pauvreté au travail et salaires minimums

### 1.2.1 Cadre européen : une directive sur les salaires minimums

En janvier 2020, la Commission européenne a lancé une première consultation des acteurs sociaux sur une proposition d'action visant à relever les défis liés à un salaire minimum juste (Commission européenne 2020b). Celle-ci reprend notamment le contenu du Principe 6 du SEDS selon lequel tous les travailleurs ont « droit à un salaire juste permettant un niveau de vie décent », et souligne le rôle des salaires minimums dans cette perspective ainsi que la nécessité de lutter contre la pauvreté au travail. La seconde phase de consultation a débuté en juin 2020 (Commission européenne 2020c). L'on notera ici que cette initiative de la Commission s'inscrit en porte-à-faux de la pression constante pour la modération salariale pourtant fortement exercée par ailleurs dans le cadre des réformes structurelles mises en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

Dans le document lançant la consultation des partenaires sociaux début 2020, la Commission constate d'abord la diversité des situations au sein de l'UE. Sur 28 États membres, 22 disposent d'une législation nationale qui établit un salaire minimum légal. Les six autres pays (Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Italie et Suède) ont fixé des salaires minimums par branches ou prévoient que ceux-ci soient déterminés par négociation entre les partenaires sociaux. L'enjeu n'est donc pas de mettre en place des

systèmes de salaire minimum au sein de l'UE, mais bien de remédier aux insuffisances des systèmes existants. Selon l'analyse de la Commission, de nombreux travailleurs dans l'UE ne sont pas protégés par des salaires minimums adéquats, en raison soit de l'insuffisance de ceux-ci soit du manque de couverture des conventions collectives pour certains d'entre eux. Parmi les raisons de cette vulnérabilité, la Commission identifie cinq points sur lesquels l'UE pourrait avoir une valeur ajoutée et contribuer à assurer des salaires équitables et décents aux travailleurs européens : a) le renforcement des négociations collectives ; b) la définition de cadres clairs et stables pour la fixation et l'ajustement des salaires minimums légaux ; c) l'implication des partenaires sociaux dans la fixation des salaires minimums ; d) la diminution des nombreuses dérogations existantes ; et e) le respect des dispositions relatives au salaire minimum (Commission européenne 2020b).

Les réactions à la première consultation ont été mitigées (Commission européenne 2020c). Parmi les partenaires sociaux, il y a une claire opposition entre les organisations syndicales qui soutiennent globalement l'initiative et les organisations patronales hostiles à une interférence européenne en matière de salaires au nom de la subsidiarité et de la compétitivité. Parmi les États membres, il existe aussi un clivage entre les pays disposant d'un salaire minimum légal et ceux, notamment les pays nordiques, où le salaire minimum est défini par des conventions collectives sectorielles, mais largement étendues à l'ensemble des travailleurs. Suite à cette première consultation, la Commission a conclu qu'il y avait lieu pour l'UE d'agir et a lancé la seconde phase de consultation. À l'issue de celle-ci, le 4 septembre 2020, les partenaires sociaux européens se déclaraient toujours dans l'incapacité de conclure un accord.

Dès lors, la Commission a présenté le 28 octobre 2020 une proposition de directive sur les salaires minimaux adéquats au Parlement européen et au Conseil (Commission européenne 2020d). Si ces institutions adoptent la directive, les États membres auront deux ans pour la transposer dans leur droit national. La Commission a donc opté pour une directive plutôt que des recommandations. Certes plus contraignante dans sa forme, la directive reste en l'état suffisamment flexible, voire large, pour éviter d'empiéter sur les compétences et traditions nationales de dialogue social.

Les réactions des partenaires sociaux européens ne se sont guère fait attendre et diffèrent peu de ce qu'ils avaient déjà exprimé lors des deux phases consultatives. BusinessEurope, l'association européenne des employeurs, a réitéré son opposition à une directive contraignante, qualifiée de « monstre légal » (BusinessEurope 2020). La Confédération européenne des syndicats (CES) se déclare quant à elle plus satisfaite de la proposition de directive, tout en soulignant certains aspects qui devraient être améliorés<sup>6</sup> (CES 2020).

---

6. Selon la CES, les principales améliorations à apporter à la directive sont les suivantes : a) inclure dans les dispositions légales de la directive un seuil de décence clair en dessous duquel les salaires minimums légaux ne peuvent pas tomber (60 % du salaire médian et/ou 50 % du salaire moyen) ; b) spécifier que les entreprises privées sont tenues de respecter la négociation collective comme condition pour bénéficier des marchés publics et d'autres financements comme la politique agricole commune et les fonds de relance ; c) préciser que les plans d'action exigés des États membres pour porter l'extension des conventions collectives à au moins 70 % doivent garantir le respect du droit à la négociation collective et traiter de problèmes réels comme l'anti-syndicalisme ; d) mettre fin à l'exclusion de certains travailleurs, comme les travailleurs domestiques et les jeunes, du salaire minimum légal, ainsi qu'interdire aux employeurs de faire des déductions sur le salaire minimum légal (CES 2020).

### Encadré 1 Proposition de la Commission européenne pour une directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne

La proposition de directive poursuit toujours les deux objectifs principaux annoncés lors des consultations : améliorer les salaires minimums et augmenter la couverture des accords collectifs en revitalisant le rôle des partenaires sociaux.

**Le Chapitre II** (Salaires minimaux légaux) de la proposition de directive spécifie dans son préambule que les dispositions de ce chapitre ne s'appliquent qu'aux États membres ayant mis en place des salaires minimaux légaux.

**L'article 4** de la proposition de directive exige que les États membres prennent des mesures pour promouvoir la capacité des partenaires sociaux à s'engager dans des négociations collectives en vue de la fixation des salaires et pour encourager des négociations constructives, utiles et éclairées sur les salaires. Il exige aussi que les États membres dans lesquels la couverture des négociations collectives n'atteint pas au moins 70% des travailleurs prévoient un cadre pour les négociations collectives et établissent un plan d'action pour promouvoir les négociations collectives.

**L'article 5** concerne le caractère adéquat de ces salaires minimaux sous l'angle des critères servant à statuer et actualiser les dispositifs nationaux. Cette disposition impose aux États membres qui en disposent de prévoir les éléments suivants : des critères nationaux de fixation et d'actualisation des salaires minimaux légaux définis de manière stable et claire, des actualisations régulières et en temps utile et la création d'organes consultatifs. Les critères nationaux devraient inclure au moins le pouvoir d'achat des salaires minimaux, le niveau général des salaires bruts et leur répartition, le taux de croissance des salaires bruts et l'évolution de la productivité du travail. Ils devraient être définis conformément aux pratiques nationales, que ce soit dans la législation nationale pertinente, dans les décisions des organes compétents ou dans des accords tripartites. Sur la question sensible de l'estimation du caractère adéquat du salaire minimum, la proposition de directive est plutôt allusive. La Commission se garde de préciser un critère spécifique et se contente d'inviter les États membres à utiliser des valeurs de référence indicatives pour guider l'évaluation, telles que celles couramment utilisées au niveau international, notamment l'indice de Kaitz (voir section 1.2.2) et le taux de risque de pauvreté. L'on ne peut que regretter que la proposition ne soit pas plus explicite sur ce point essentiel du caractère adéquat du salaire minimum.

**L'article 6** invite les États membres, en concertation avec les partenaires sociaux, à limiter le recours aux variations des salaires minimaux ainsi que leur application dans le temps et leur ampleur. Cet article prévoit également la protection des salaires minimaux légaux contre les retenues injustifiées ou disproportionnées.

**L'article 7** exige une participation effective et en temps utile des partenaires sociaux à la fixation et à l'actualisation des salaires minimaux légaux, y compris par la participation aux organes consultatifs mentionnés à l'article 5. Les États membres doivent associer les partenaires sociaux à la définition des critères visés à l'article 5, aux actualisations des salaires minimaux, à l'établissement des variations et des retenues mentionnées à l'article 6, ainsi qu'à la collecte de données et à la réalisation d'études dans ce domaine.

**En son article 8**, la proposition de directive requiert des États membres qu'ils prennent les mesures nécessaires, en coopération avec les partenaires sociaux, pour garantir aux travailleurs un accès effectif à la protection offerte par des salaires minimaux légaux, notamment en renforçant les dispositifs de contrôles et d'inspections sur le terrain, en fournissant des orientations aux autorités chargées de l'application de la législation et en communiquant aux travailleurs des informations adéquates sur les salaires minimaux légaux applicables.

Par ailleurs, la proposition de directive inclut aussi dans le **Chapitre III** des dispositions horizontales concernant le respect de la législation sur le salaire minimum lors de la passation de contrats publics (Article 9) exigeant que les opérateurs économiques (y compris la chaîne de sous-traitance par la suite) respectent les salaires fixés collectivement et les salaires minimaux légaux applicables lorsqu'ils existent.

La proposition de directive contient également des dispositions relatives à l'instauration d'un système de suivi et de collecte des données (Article 10), au droit à réparation et protection contre un traitement défavorable ou des conséquences défavorables (Article 11) ainsi qu'aux sanctions en cas de non-respect de la législation sur le salaire minimum (Article 12).

Source : Commission européenne 2020d.

Tant le Principe 6 du SEDS que la proposition de la Commission mettent en avant le fait qu'un salaire minimum doit non seulement être juste par rapport aux autres salaires, mais qu'il doit aussi permettre un niveau de vie décent pour le travailleur et son ménage. Ceci rejoint l'approche déjà retenue dans le droit international<sup>7</sup>. Cette relation entre le caractère juste du salaire minimum dans l'échelle salariale et sa décence a ravivé les débats sur le rôle des salaires minimums comme cause ou solution de la pauvreté des travailleurs.

Associer équité et décence des salaires est une entreprise complexe. La relation entre salaires minimums et pauvreté est certes importante, mais pas nécessairement causale, car la pauvreté d'un travailleur est déterminée sur la base de l'ensemble des revenus du ménage et pas exclusivement sur celle de son salaire. Le revenu de toutes les activités de tous les membres du ménage est donc pris en compte en ce compris les transferts sociaux assurés par les différents régimes de protection sociale; les modalités des systèmes d'imposition fiscale interviennent également vu que la pauvreté de travailleur se mesure sur la base des revenus nets de son ménage. Finalement, seule une fraction des travailleurs à bas salaires est en situation de pauvreté.

### 1.2.2 Comment définir un salaire à la fois juste et décent ?

La première partie de la question est relativement simple. La justesse des salaires minimums doit s'évaluer par rapport à la distribution globale des salaires. La plupart des acteurs s'accordent sur l'introduction d'une norme basée sur la référence à un seuil déterminé en proportion d'une fraction de la médiane ou la moyenne des salaires (Kaitz Index). Encore faut-il savoir s'il s'agit de la médiane/moyenne des salaires bruts ou nets. Un clivage existe entre les partenaires sociaux européens sur ce point. Les organisations syndicales privilégient une approche sur les salaires bruts, afin de ne pas externaliser le coût des hausses du salaire minimum des entreprises vers l'État. En revanche, les organisations d'employeurs sont plutôt favorables à une approche sur les salaires nets pour sauvegarder la compétitivité des entreprises (Commission européenne 2020c). La Commission ne tranche pas et indique seulement que l'initiative de l'UE pourrait prévoir l'obligation que les cadres nationaux comportent des indicateurs spécifiques permettant d'évaluer si les salaires minimums sont adéquats sur la base de valeurs de référence non contraignantes estimées au départ de seuils de la médiane ou de la moyenne des salaires bruts ou nets.

La seconde partie de la question est plus complexe. La décence du salaire minimum repose sur la capacité de celui-ci à assurer un niveau de vie suffisant pour mener une vie digne. En d'autres termes, le niveau du salaire minimum doit permettre au travailleur d'atteindre un revenu du ménage qui le hissera au-dessus du seuil de pauvreté. La Commission évoque la possibilité d'utiliser une valeur de référence qui serait basée sur un critère garantissant des niveaux de vie décents, en se référant en particulier à l'optique

---

7. Le droit à une rémunération équitable et décente est repris par les Nations Unies dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) et la Convention de l'Organisation internationale du travail n° 131 (1970), ainsi qu'au niveau européen dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (1961) et plus récemment dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989).

du « salaire minimum vital » (*living wage*)<sup>8</sup>. Celui-ci est estimé selon un seuil basé sur le coût d'un panier de biens et services considérés comme minimaux, mais essentiels (Commission européenne 2020c). Une distinction est établie dans la littérature et par les institutions internationales entre deux principales manières d'appréhender la pauvreté et de fixer des seuils permettant de caractériser ce qui est considéré comme un niveau de vie décent. L'approche dite absolue est semblable à celle évoquée pour le salaire minimum vital, à savoir établir le coût d'un panier de biens et services reflétant le minimum dont doivent disposer un individu et son ménage pour mener une vie décente au sein de groupes sociaux ou de régions données. L'approche dite relative se réfère à un seuil exprimant le minimum de ressources (financières, sociales et culturelles) dont doivent disposer les individus et leur ménage pour pouvoir mener une vie décente jugée socialement acceptable par l'ensemble de la société (Atkinson *et al.* 2002). Curieusement, la Commission ne fait aucune allusion dans ce contexte au seuil relatif de risque de pauvreté de 60 % de la médiane du revenu équivalent national pour estimer la décence du salaire minimum. Cette approche dite relative de la pauvreté est pourtant celle qui est utilisée comme indicateur clé dans les politiques sociales européennes en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale depuis l'adoption des premiers indicateurs européens de pauvreté et d'exclusion sociale par le Conseil européen de Laeken de 2001<sup>9</sup>. Elle a été complétée depuis par d'autres indicateurs européens reflétant les difficultés en termes de conditions de vie (pour l'indicateur européen le plus récemment adopté, l'indicateur de déprivation matérielle et sociale, voir Guio et Marlier 2017).

Il n'existe pas à l'heure actuelle, au niveau de l'UE, un accord sur un indicateur permettant de comparer entre eux la décence des salaires vitaux ou des minima sociaux dans les divers États membres. Seuls quelques pays européens (Irlande, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni) évaluent la valeur des salaires minimums par rapport à un certain panier de biens et de services (Eurofound 2020b). Dans le cadre d'un projet pilote de l'UE, une recherche sur les budgets nécessaires à diverses configurations de ménages pour se procurer un panier de biens et de services (y compris le logement) considérés comme essentiels à un niveau de vie de base, mais acceptable dans une région donnée a été menée. L'étude est riche en enseignements sur les méthodes à suivre pour déterminer de manière participative le contenu d'un panier de biens et services. Elle souligne la complexité d'établir ces « budgets de référence » d'une manière consensuelle afin de les rendre opérationnels dans les divers pays européens, ainsi que l'impossibilité de comparer les résultats entre États membres au vu des différences économiques, sociales et culturelles pouvant exister non seulement entre pays, mais aussi entre régions d'un même pays (Goedemé *et al.* 2015).

8. Pour un aperçu des pratiques de salaire minimum vital en Europe voir par exemple le numéro thématique de la revue *Transfer* consacré à ce sujet (ETUI 2019).

9. Cette approche est fondée sur la définition adoptée par le Conseil des ministres de l'UE le 19 décembre 1984 selon laquelle « une personne ou un foyer est considéré comme pauvre si ses revenus ou ressources ne paraissent pas suffisants ou ne sont pas socialement acceptables. Les personnes en situation de pauvreté sont celles dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel elles vivent » (Conseil européen 1985).



En l'absence d'un critère spécifique pour ce faire, le seuil de pauvreté relatif et le taux de déprivation matérielle et sociale offrent une alternative crédible pour évaluer la décence des salaires minimums, qui devraient permettre au ménage du travailleur de se situer au-dessus du seuil de pauvreté ou en deçà du seuil de déprivation. Ces indicateurs de niveaux de vie décents sont aussi pour le moment la seule alternative possible pour la Commission si elle veut disposer d'un outil de suivi comparatif des États membres sur la décence du salaire minimum dans le contexte de sa proposition et plus largement du SEDS. Ils sont couramment utilisés à des fins scientifiques pour les comparaisons internationales et ont été agréés politiquement par l'ensemble des États membres comme indicateurs clés dans le cadre des politiques sociales européennes. Certains pays européens, comme la Belgique, utilisent déjà le seuil de pauvreté relatif européen comme critère de référence pour fixer le niveau de leurs minimas sociaux. L'étude de Marchal *et al.* (2018) évoquée ci-dessous illustre une comparaison pour les pays européens du niveau des salaires minimums avec le taux relatif de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian.

### 1.2.3 Des salaires justes et décents : la solution miracle pour réduire la pauvreté au travail ?

Après ce qui vient d'être exposé, une question pertinente est celle de savoir si le fait de disposer de salaires minimums à la fois justes et décents est suffisant pour réduire significativement la pauvreté au travail.

Les études sur les liens entre pauvreté au travail et bas salaires indiquent que bien que ceux-ci accroissent le risque de pauvreté, la plupart des travailleurs à bas salaires ne sont cependant pas des travailleurs pauvres<sup>10</sup> (Salverda 2018 ; Maître *et al.* 2018 ; Horton et Wills 2018). Si les effets des dispositifs de salaires minimums sur la pauvreté des travailleurs existent, ils sont par conséquent limités. Comparant les salaires minimums nets au seuil de risque de pauvreté de 60 % de la médiane pour l'UE pour l'année 2017, Marchal *et al.* (2018) constatent que le salaire minimum suffit dans quasiment toute l'UE (sauf en Estonie et en Tchéquie) à protéger un adulte seul contre la pauvreté. Mais les ménages constitués d'un seul travailleur pauvre isolé ne constituent qu'une faible proportion de l'ensemble. En tout état de cause, le salaire minimum ne suffit pas à faire vivre plus d'une personne, et est insuffisant pour les ménages composés de plusieurs adultes, mais avec un seul travailleur rémunéré ou pour les familles monoparentales. Les rares estimations à l'échelle internationale montrent que l'impact global des augmentations du salaire minimum légal sur la réduction de la pauvreté serait statistiquement significatif, mais faible, variant selon la proportion de la population rémunérée au salaire minimum (Arpaia *et al.* 2017). À elle seule l'augmentation des salaires minimums ne peut pas contribuer de façon significative à la lutte contre la pauvreté des travailleurs, mais elle en constitue néanmoins une étape fondamentale. Les salaires minimums sont toutefois utiles, car ils contribuent à une distribution

---

10. En 2018 en moyenne UE-28, 39,9 % des personnes de 18 à 64 ans vivant dans des ménages pauvres ont travaillé au moins 6 mois au cours de l'année précédente comme salariés (27,7 %) ou indépendants (12,2 %). Autrement dit, 60,1 % des individus pauvres ne sont pas en emploi, qu'ils soient chômeurs (21,3 %), inactifs (34,2 %) ou pensionnés (4,1 %) (EU-SILC indicateur [ilc\_lvhlo2]).



plus juste des salaires et établissent un plancher salarial qui empêche les employeurs d'écrémer les mesures directes de soutien au revenu (Marchal *et al.* 2018).

La réduction de la pauvreté des travailleurs en tant que telle n'est pas forcément possible avec les seules politiques de salaire minimum et nécessite un ensemble d'instruments plus large. Les études convergent pour pointer la taille et la nature des ménages ainsi que l'intensité de travail des individus et des ménages<sup>11</sup> comme étant les facteurs les plus significatifs pour expliquer la pauvreté au travail, d'autant plus s'ils se cumulent (Peña-Casas *et al.* 2019 ; Eurofound 2017 ; McKnight *et al.* 2016 ; Fraser *et al.* 2011). Dès lors, seul un ensemble diversifié de politiques est à même de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté au travail. Le *European Social Policy Network* (Réseau européen de politique sociale) (ESPN) a publié en 2019 une analyse comparative des politiques nationales de lutte contre la pauvreté des travailleurs dans l'UE et les pays candidats ou pré-candidats à l'accession à l'UE (Peña-Casas *et al.* 2019). Le rapport montre que si la pauvreté au travail est rarement évoquée comme l'objectif en soi des politiques, de nombreuses mesures politiques sont mises en œuvre dans des domaines divers dont la conjonction peut agir positivement sur la réduction de la pauvreté au travail.

## 2. Lutter contre la pauvreté au travail : les diverses politiques à disposition des États membres

L'impact du salaire minimum sur la pauvreté des travailleurs est réel, mais limité. La réduction de la pauvreté des travailleurs en tant que telle n'est dès lors pas possible uniquement avec les seules politiques de salaire minimum et nécessite un ensemble plus large d'instruments (Eurofound 2020a ; Peña-Casas *et al.* 2019).

Une série de politiques peuvent contribuer à empêcher la pauvreté des travailleurs. On peut les différencier selon qu'elles ont un impact direct ou indirect sur les revenus et l'intensité de travail (Marx et Nolan 2012). Parmi les mesures politiques ayant un impact direct, un premier groupe de politiques rassemble, outre les salaires minimums, les mesures complétant les (faibles) gains salariaux : les prestations familiales, les prestations liées à l'emploi, les taxes et cotisations sociales et les dispositifs de revenu minimum garanti, du moins s'ils autorisent le cumul avec des revenus liés à l'emploi. Un second groupe de mesures directes soutient la hausse de l'intensité de travail et reprend l'ensemble des mesures placées sous l'égide des politiques actives du marché de l'emploi et de la lutte contre la segmentation du travail, y compris la législation en matière de protection de l'emploi.

Les mesures politiques indirectes peuvent quant à elles chercher soit à accroître l'intensité de travail en permettant une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle (garde d'enfants et accès aux soins de longue durée), soit à améliorer

11. L'intensité de travail d'un ménage est décrite par Eurostat comme « le rapport entre le nombre total de mois pendant lesquels tous les membres du ménage en âge de travailler ont travaillé au cours de l'année de référence du revenu et le nombre total de mois pendant lesquels les mêmes membres du ménage auraient théoriquement pu travailler au cours de la même période ».

les perspectives de progression des travailleurs en termes de carrière (formation professionnelle, éducation continuée, égalité et non-discrimination...). Un troisième groupe de politiques indirectes rassemble les mesures soutenant les standards de vie des ménages (soins de santé, logement, chauffage, transports...). La section suivante passe en revue ces diverses mesures politiques.

## 2.1 Politiques influençant directement la pauvreté au travail

### 2.1.1 Taxation et cotisations sociales

Plutôt que d'augmenter les salaires minimums, de nombreux États membres ont adopté des mesures pour augmenter les revenus nets des salariés payés au ou autour du salaire minimum. Il existe plusieurs façons de réduire les impôts et les cotisations sociales afin de lutter contre la pauvreté des travailleurs (McKnight *et al.* 2016 ; Marx *et al.* 2012). Une approche consiste à alléger la taxation des salaires. Cependant, cette stratégie n'est pas idéale parce que cet allègement profiterait également aux ménages au-dessus du seuil de pauvreté. Réduire l'impôt des personnes physiques présente un plus grand potentiel de ciblage, mais la plupart des travailleurs pauvres payent déjà très peu d'impôts. Dans la mesure où les cotisations sociales sont souvent supérieures aux impôts pour les ménages à faibles revenus, les réduire de manière ciblée serait une meilleure stratégie pour réduire la pauvreté des travailleurs. Cependant, cette option politique est limitée par le fait que les cotisations sociales sont nécessaires pour accéder aux prestations de sécurité sociale (Marchal *et al.* 2018 ; Marx *et al.* 2012). Chacune de ces approches présente des avantages et des inconvénients divers, mais elles ne tiennent pas compte du fait que certains ménages ont un revenu tellement en dessous du seuil de pauvreté qu'ils seraient encore pauvres s'ils ne payaient pas d'impôts (Marx et Nolan 2012).

### 2.1.2 Les prestations liées au travail

Les prestations liées au travail (ou *in-work benefits*) peuvent revêtir différentes formes : « des crédits d'impôt permanents, des indemnités fiscales ou des avantages équivalents liés à l'emploi, conçus dans l'objectif d'à la fois réduire la pauvreté au travail et d'augmenter les incitants au travail pour les travailleurs à bas revenus » (OCDE 2011). De plus en plus de pays ont investi dans ce type de prestations, les exemples les plus connus étant le *Earned Income Tax Credit* aux États-Unis et le *Working Tax Credit* au Royaume-Uni. Ces deux pays ont été les premiers à les mettre en œuvre et sont ceux qui y investissent le plus d'efforts budgétaires<sup>12</sup>. Ces prestations constituent l'un des aspects les plus importants de l'approche britannique de la lutte contre la pauvreté des travailleurs, mais leur impact positif au Royaume-Uni n'est pas nécessairement généralisable au reste de l'Europe, en particulier aux pays continentaux et du nord qui

---

12. Outre le Royaume-Uni, plusieurs pays européens ont également expérimenté ce type de politiques ces dernières années : le *Working Family Payment* en Irlande, le crédit d'impôt sur le revenu en Suède ou encore la prime d'activité (revenu de solidarité active – RSA) en France.

ont une moins grande inégalité salariale. Les différents cadres institutionnels et socio-économiques des autres pays pourraient rendre cette approche moins efficace (Marchal *et al.* 2018 ; Marx *et al.* 2012). Des micro-simulations effectuées pour les pays du sud de l'Europe ont montré que les prestations liées à l'emploi ont des effets limités sur la lutte contre la pauvreté, ainsi que sur les incitations à travailler plus pour les seconds salariés des ménages (Figari 2011). Vandelannoote et Verbist (2017) ont montré qu'en consacrant 1% du PIB aux prestations liées au travail, la pauvreté des travailleurs baisserait de 1,19 point de pourcentage (pp) en Belgique, 1,13 pp en Italie et 2,59 pp en Suède, tandis que l'impact serait plus limité en Pologne (0,83 pp).

Pour être efficaces en tant que dispositifs de lutte contre la pauvreté et en même temps être finançables dans des limites raisonnables, ces mesures doivent être fortement ciblées. Toutefois, un ciblage fort des ménages à faibles revenus est susceptible de créer des pièges à la mobilité qui ne peuvent être évités que si les taux de dégressivité sont suffisamment stables. Cela a un coût considérable si le bas de l'échelle des revenus des ménages est très peuplé, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens. Ce coût ne peut être évité qu'en réduisant le montant du crédit d'impôt lui-même, mais dans ce cas, l'effet anti-pauvreté est réduit (Marchal *et al.* 2018).

### 2.1.3 Les prestations familiales

De nombreuses études montrent que les prestations familiales octroyées sous forme d'allocations familiales et d'avantages fiscaux liés à la présence d'enfants dans le ménage sont importantes pour réduire la pauvreté des enfants (Van Lancker et Van Mechelen 2015). Leur efficacité en matière de réduction de la pauvreté dépend néanmoins de leur générosité et de leur conception (des prestations universelles ou limitées à une catégorie spécifique, telles les familles à faibles revenus ou les ménages monoparentaux [Marchal *et al.* 2018]). En examinant les programmes pour enfants dans leur ensemble (universels et ciblés), Van Mechelen et Bradshaw (2012) observent que leurs effets sont variables dans les pays européens<sup>13</sup>. Les auteurs constatent que les pays qui offrent les allocations familiales les plus généreuses aux personnes à faibles revenus ont l'approche la plus ciblée. Pour que ces prestations soient efficaces en tant que dispositif de lutte contre la pauvreté, elles doivent être suffisamment élevées, ce qui entraîne inévitablement un coût budgétaire considérable. Il est possible d'y remédier dans une certaine mesure en ciblant plus proportionnellement les ressources du système universel sur les plus pauvres. Associées à des politiques qui facilitent et soutiennent le double revenu dans les ménages, en particulier l'emploi du conjoint qui s'occupe du foyer, ces prestations universelles avec des composantes ciblées constituent un élément clé de tout ensemble de mesures efficaces (Marx et Nolan 2012 ; Marchal *et al.* 2018).

13. En Autriche, au Danemark, en France, en Finlande, en Grèce, en Italie, en Lettonie, et en Tchéquie, le niveau de vie des ménages à deux enfants au salaire moyen est supérieur au seuil de pauvreté uniquement en raison des allocations familiales, tandis que les programmes en Bulgarie, en Hongrie, au Portugal, et en Slovaquie ne sont pas suffisants pour amener ces familles au-dessus du seuil de pauvreté. Dans le cas d'un couple avec deux enfants, dont un seul adulte travaille au salaire minimum, les allocations familiales ne permettent de dépasser le seuil de pauvreté dans aucun des pays examinés. Pour un parent isolé à faibles revenus avec deux enfants, il n'y a qu'en Hongrie, en Lettonie, au Royaume-Uni, en Tchéquie et en Suède que ces allocations sont suffisantes pour que le ménage ne vive pas dans la pauvreté (Van Mechelen et Bradshaw 2012).

#### 2.1.4 Le revenu minimum garanti

Les compléments d'aide sociale garantissent que le revenu que les personnes obtiennent par le travail est supérieur à celui qu'elles recevraient si elles ne travaillaient pas. Dans un certain nombre de pays, ces prestations sont soumises à des conditions de ressources et accessibles aux ménages à faibles revenus, mais là encore, il existe de grandes différences entre les États membres. Ainsi fin 2015, 14 % des bénéficiaires de l'aide sociale en France avaient un emploi rémunéré, dont un quart à durée indéterminée (Legros 2019). En Allemagne, en 2017, près d'un quart des bénéficiaires de l'allocation chômage II (au titre des dispositions de complément de revenu de l'allocation de chômage II [ALG II]) exerçaient un emploi (Hanesch 2019). L'octroi du revenu minimum garanti aux travailleurs pauvres suscite parfois des inquiétudes. Ainsi, en Espagne, les syndicats estiment que le recours récurrent au revenu minimum garanti pour compenser les inconvénients du travail intérimaire peut contribuer à faciliter l'acceptation sociale des emplois à bas salaire<sup>14</sup> (Rodríguez Cabrero *et al.* 2019). Les dispositifs de revenu minimum garanti sont aussi devenus une partie intégrante des politiques actives du marché du travail (PAMT) dans la mesure où ils sont de plus en plus conditionnés à une recherche active d'emploi qui, dans le meilleur des cas, suit les principes édictés dans la Recommandation UE de 2008 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant revenu adéquat, plans d'activation personnalisés et accès à des services de qualité (Commission européenne 2008).

#### 2.1.5 Les politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail peuvent améliorer la qualification des demandeurs d'emploi et leur permettre d'accéder à des emplois mieux rémunérés. Néanmoins, les éléments exigeants de l'activation peuvent contraindre les chômeurs à accepter des offres d'emploi même si les niveaux de rémunération sont faibles. Dans ce cas, le revenu des personnes « activées » avec succès pourrait être trop faible pour que le revenu du ménage dépasse le seuil de pauvreté — les chômeurs pauvres deviendraient des travailleurs pauvres (McKnight *et al.* 2016). Seikel et Spannagel (2018) ont analysé l'impact des différents éléments de la politique d'activation sur la pauvreté des travailleurs à partir des données EU-SILC et de l'OCDE dans 18 États membres de l'UE. Ils montrent que les dépenses élevées consacrées aux politiques actives du marché du travail réduisent le risque de pauvreté des travailleurs. En revanche, une conditionnalité stricte et un degré élevé de re-marchandisation<sup>15</sup> augmentent le risque de pauvreté au travail. Ils montrent qu'une combinaison de politiques actives du marché du travail bien financées et de prestations sociales généreuses est la stratégie la plus prometteuse pour lutter contre la pauvreté des travailleurs. Cette combinaison est généralement associée aux modèles d'« État-providence habilitant » (*enabling welfare states*) des pays scandinaves. C'est aussi la démarche structurant les trois piliers de l'inclusion active de

14. Ce système fait en outre indirectement supporter une part du revenu du travailleur aux caisses de la sécurité sociale et non aux employeurs.

15. La marchandisation signifie l'extension des domaines de ce qu'on peut acheter et vendre sur les marchés. Il qualifie un processus consistant à transformer en marchandises des biens et des services qui jusque-là n'étaient pas marchands.

la Recommandation de 2008 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (Commission européenne 2008).

### 2.1.6 Les mesures de lutte contre la segmentation du marché de l'emploi

Les mesures de lutte contre les bas salaires ne doivent être que le début d'une stratégie visant à promouvoir la capacité des individus à se protéger eux-mêmes et leur famille de la pauvreté. La stabilité et la sécurité de l'emploi, ainsi que la possibilité de progresser dans le travail, sont également essentielles. Les contrats permanents et les emplois offrant des augmentations de salaire et des perspectives de progression sont importants pour garantir cette stabilité (McKnight *et al.* 2016). Nous avons souligné précédemment la croissance constante de l'emploi atypique et les taux deux à trois fois plus élevés de travailleurs pauvres avec des contrats à temps partiel et/ou temporaires par rapport à ceux travaillant à temps plein et à durée indéterminée. La réglementation de la protection de l'emploi influence les chances d'emploi et donc le risque de pauvreté des travailleurs. Des mesures ont été prises dans de nombreux États membres pour limiter l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée et pour promouvoir les contrats à durée indéterminée dans certains États membres<sup>16</sup> (par exemple en France, Italie, Portugal, Slovaquie) (Peña-Casas *et al.* 2019).

## 2.2 Politiques influençant indirectement la pauvreté au travail

### 2.2.1 Les politiques de garde d'enfants

Les services de garde d'enfants sont souvent considérés comme un instrument politique efficace pour réduire la pauvreté au travail. Le lien entre garde d'enfants et pauvreté au travail est a priori assez évident : la disponibilité et le caractère abordable des services de garde d'enfants devraient augmenter l'emploi (surtout des mères) et le nombre de travailleurs par ménage, ce qui devrait entraîner une baisse des taux de pauvreté au travail. Toutefois, de nouvelles recherches remettent en question l'efficacité de l'offre de services de garde en tant qu'instrument politique pour lutter contre la pauvreté des travailleurs. Van Lancker et Horemans (2018) ont ainsi montré que, bien que l'offre de services de garde d'enfants soit associée à un risque réduit de pauvreté des travailleurs au niveau individuel, aucun lien ne peut être établi entre le recours aux services formels de garde d'enfants et la pauvreté des travailleurs au niveau national. Ceci tient au fait que les ménages qui ont recours aux services formels sont généralement des ménages à haute intensité de travail, qui sont rarement des ménages pauvres. Dans le contexte de la pauvreté des travailleurs, il est important de distinguer garde d'enfants formelle et informelle. Le recours aux services de garde informels est associé à des niveaux d'intensité de travail plus faibles. Pour que la garde d'enfants soit un outil efficace dans la lutte contre la pauvreté des travailleurs, elle doit atteindre le groupe-cible — à savoir

16. Ces dispositions comprennent des exemptions ou des augmentations des cotisations de sécurité sociale pour les employeurs (par exemple en France, Italie et Slovaquie), une limitation de la durée maximale des contrats à durée déterminée (par exemple au Portugal ou en Slovaquie), et un renforcement des inspections du travail (en Espagne par exemple).

les travailleurs ayant de jeunes enfants qui ont des niveaux plus faibles d'intensité de travail au sein du ménage, moins d'emplois stables et des bas revenus (Van Lancker et Horemans 2018).

### **2.2.2 Les mesures améliorant le niveau de vie des ménages à faibles revenus**

L'aide au logement est la mesure la plus évidente, car elle permet de réduire le coût du logement et donc d'améliorer le niveau de vie des ménages à faibles revenus et des travailleurs pauvres. La majorité des États membres octroient des allocations de logement sous condition de ressources à ces ménages (Salvi del Pero *et al.* 2016).

L'accès aux services essentiels est indispensable pour garantir la pleine inclusion des personnes dans la société et sur le marché du travail. Ils concernent différents secteurs tels que les transports ou l'énergie. Il arrive que ces services soient difficilement abordables, rendant nécessaire l'intervention publique pour en assurer la disponibilité, la qualité et l'accessibilité financière (Baptista et Marlier 2020). Ainsi, les coûts énergétiques représentent un coût important pour les ménages à faibles revenus. Pour y remédier, certains États membres appliquent des tarifs sociaux : au Portugal un tarif social s'applique à tout consommateur d'énergie dont le revenu annuel est inférieur à 5808 euros, ce qui exclut les consommateurs gagnant le salaire minimum, tout comme en Espagne où le *Bono Social Eléctrico* s'applique aux consommateurs les plus vulnérables et contribue à réduire la facture d'électricité de 25 à 40 %.

Enfin, les aides au transport peuvent se révéler utiles pour augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs à faibles revenus par le biais d'interventions dans les coûts ou de tarifs réduits pour des groupes spécifiques (par exemple en Belgique et en Bulgarie, Eurofound 2017).

### **2.2.3 Les soins de santé et les soins de longue durée**

Les difficultés financières sont fréquentes pour les personnes nécessitant des soins de santé qui exigent le paiement de frais directs proportionnellement élevés. Même des paiements directs peu élevés peuvent causer des difficultés financières aux personnes/ménages pauvres et à celles et ceux qui doivent payer pour des traitements de longue durée. L'absence de protection financière peut réduire l'accès aux soins de santé, compromettre l'état de santé, aggraver la pauvreté et exacerber les inégalités sanitaires et socio-économiques. Comme tous les systèmes de santé impliquent un certain degré de paiements directs, les difficultés financières peuvent potentiellement constituer un problème dans n'importe quel pays (OCDE 2018). Les ménages à faibles revenus ont généralement un accès universel aux soins de santé, mais sont soumis à des paiements directs pour certains services et médicaments<sup>17</sup>. Dans certains pays, les paiements directs sont modestes (par exemple Belgique, Royaume-Uni, Suède, Tchéquie) et fixés au même niveau pour tous les groupes (en Suède par exemple). Dans d'autres

---

17. Par exemple en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en Lettonie, au Portugal, en Suède, au Royaume-Uni et en Tchéquie.

pays, certains groupes sont soit exemptés<sup>18</sup> (par exemple en Espagne, Lettonie, Malte, Portugal), soit bénéficient d'une réduction (par exemple en Belgique, Danemark) (Peña-Casas *et al.* 2019).

Malgré les changements culturels, les nouvelles attitudes et les progrès relatifs dans la répartition des responsabilités en matière de soins, les femmes continuent d'assumer l'essentiel des soins de longue durée (Spasova *et al.* 2018). L'absence de mesure de soutien aux soins de longue durée peut rendre les femmes moins susceptibles d'avoir un emploi ou d'être employées à plein temps, ce qui réduit le revenu familial et implique un risque plus élevé de pauvreté<sup>19</sup>. Des mesures ont été mises en œuvre dans certains pays sous forme d'une allocation de soins ou d'un congé de soin payé (par exemple en Finlande et en Tchéquie).

#### 2.2.4 La formation

Pour conclure cet aperçu des politiques, nous évoquerons très brièvement celles liées à la formation. Des incitations sont offertes pour participer à des formations visant à améliorer les compétences et les qualifications. Elles peuvent donc constituer un moyen important d'améliorer l'accès des personnes peu qualifiées à des emplois décents et rémunérés, contribuant ainsi à réduire la segmentation du marché du travail, pour autant que les groupes les plus désavantagés y aient accès (Eurofound 2017). Ainsi, dans certains États membres, les travailleurs ont un véritable droit à la formation (par exemple en Belgique, Portugal).

### 2.3 Politiques influençant la pauvreté au travail : une combinaison diversifiée dans les États membres

Parmi les mesures directes, les mesures de soutien au revenu, y inclus le salaire minimum, sont celles qui sont le plus souvent mises en avant par les experts nationaux du réseau ESPN pour lutter contre la pauvreté au travail dans leur pays (Tableau 1). Les politiques actives du marché du travail et les politiques visant à lutter contre la ségrégation sur le marché du travail sont moins fréquemment évoquées. Aucun pays n'est limité à une seule politique, mais tous utilisent systématiquement une combinaison de politiques. L'augmentation du salaire minimum, bien que constatée dans tous les pays couverts, n'est pas suffisante pour que les ménages à faibles revenus soient protégés contre la pauvreté au travail. L'octroi de prestations familiales et une fiscalité appropriée sont également des pierres angulaires de toute stratégie de lutte contre la pauvreté des travailleurs (Peña-Casas *et al.* 2019).

18. En Espagne, les personnes à risque de pauvreté ont un accès gratuit aux services de santé (visites médicales, traitements, hôpitaux). Une intervention financière n'est exigée que pour les produits pharmaceutiques à hauteur de 40 % pour les travailleurs dont les revenus annuels sont inférieurs à 18.000 euros et de 50 % pour ceux dont les revenus annuels se situent entre 18.000 et 100.000 euros).

19. En 2016, en moyenne dans l'UE, 10,1 % des femmes travaillant à temps partiel âgées de 50 à 64 ans (contre 3,6 % des hommes travaillant à temps partiel) expliquent qu'elles travaillent à temps partiel pour s'occuper d'enfants à charge ou d'adultes handicapés (Eurostat, LFS, [lfsa\_epgar]).



Tableau 1 Politiques directes et indirectes de lutte contre la pauvreté au travail dans l'UE en 2019

EM	Taux de pauvreté au travail (2018)*	Politiques à influence directe								Politiques à influence indirecte				
		Salaires minimums	Taxes et cotisations sociales	Prestations liées au travail	Prestations familiales	Revenu minimum garanti	Politiques actives marché du travail	Segmentation du marché du travail	Garde d'enfants	Soins de santé	Soins de longue durée	Logement, énergie, transport	Formation	
BE	5.1	x	x	x					x	x			x	x
BG	10.1	x	x		x				x					x
CZ	3.5	x	x		x				x	x			x	x
DK	6.1	x	x						x		x			
DE	9.0	x	x		x				x	x			x	
EE	9.5	x	x						x					
IE	4.8	x	x	x					x	x			x	
EL	10.9	x	x		x				x	x			x	x
ES	13.0	x	x		x				x	x			x	
FR	7.1	x	x	x										
HR	5.2	x	x						x	x			x	x
IT	12.3	x	x		x				x					
CY	7.4	x	x		x								x	
LV	8.2	x	x										x	x
LT	8.3	x	x		x								x	x
LU	13.5	x	x		x				x				x	x
HU	8.5	x	x						x				x	x



Pour ce qui est des mesures indirectes, l'étude ESPN montre que les États membres sont confrontés à deux défis majeurs lorsqu'ils abordent la question de la pauvreté des travailleurs : la disponibilité et l'accessibilité financière des structures de garde d'enfants et l'accès au logement. Le tableau ci-dessus<sup>20</sup> reprend les diverses politiques directes et indirectes qui sont menées et liste celles-ci selon les pays qui les mettent en œuvre pour réduire la pauvreté au travail, même s'il convient de noter que c'est rarement l'objectif premier de ces politiques.

## Conclusions

La pauvreté au travail est un oxymore dans le contexte du modèle de développement économique et social promu par l'UE et mis en œuvre par les États membres. Elle ne devrait pas exister ou seulement marginalement. Elle est non seulement inacceptable en tant que telle, mais aussi préjudiciable pour les travailleurs pauvres et leurs ménages ainsi qu'au niveau économique et sociétal. Au vu de son ampleur parmi les pays de l'UE et de sa persistance, voire sa progression au cours de la dernière décennie, la pauvreté au travail est une situation préoccupante et un défi d'envergure pour le futur. C'est d'autant plus vrai que la crise sans précédent liée à la Covid-19 va plus que probablement augmenter significativement la pauvreté en général et la pauvreté au travail en particulier dans les années à venir. Cette crise s'est rapidement transformée en une crise économique de grande ampleur dont les effets vont perdurer, tant pour le tissu économique que pour les travailleurs et citoyens en général. Les économies des pays européens affichent une récession marquée en ce début 2020 et le retour à la normale semble encore une perspective éloignée. Des millions de travailleurs dans l'UE ont perdu leur emploi temporairement ou définitivement<sup>21</sup>. Des secteurs entiers de l'économie sont actuellement ralentis voire à l'arrêt. Or, plusieurs de ces secteurs (commerce de détail, hôtellerie, cafés et restauration, tourisme, services et aides à la personne, arts et divertissements...) emploient un nombre conséquent de travailleurs faiblement ou moyennement qualifiés et peu rémunérés. L'avenir de ces derniers reste incertain à court et moyen termes et dépendra entre autres de la durée et de l'évolution des dispositifs publics d'aide temporaire mis en place pour contrer les conséquences socio-économiques de la crise de la Covid-19 ainsi que des restructurations et cessations d'activité générées par cette crise (Commission européenne 2020c; Eurofound 2020a et 2020b).

---

**20.** Ce tableau n'est pas exhaustif et ne préjuge en rien de la mise en œuvre d'autres politiques dans les États membres. La mise en lumière de telle ou telle politique pour un État membre donné relève du choix opéré par les experts ESPN nationaux compte tenu de la situation spécifique de leur État membre respectif.

**21.** Plus d'un quart des travailleurs européens, soit plus de 42 millions de personnes, ont perdu momentanément leur emploi et aussi une partie de leurs revenus via le recours massif aux mesures temporaires de soutien aux travailleurs par le chômage partiel ou des mesures similaires (Müller et Schulten 2020b). Selon la récente enquête « Living, Working and Covid-19 » d'Eurofound, 29 % des personnes interrogées ont perdu leur emploi ou leur contrat, temporairement ou définitivement, en raison de la pandémie (Eurofound 2020b). Et ce n'est là que la situation intermédiaire d'une crise qui risque de durer. En l'état, ces chiffres ne prennent que partiellement en compte les pertes d'emplois suite aux licenciements et cessations d'activité à venir et l'arrêt programmé des dispositifs temporaires de soutien.

À elle seule, la mise en place d'un cadre européen favorisant l'augmentation des salaires minimums existants vers un niveau permettant une vie décente ne peut contribuer que partiellement à réduire la pauvreté des travailleurs. Approximativement un quart des personnes vivant dans des ménages pauvres sont des travailleurs salariés, et seule une fraction d'entre eux perçoit le salaire minimum légal (quand celui-ci existe). Néanmoins, des salaires minimums justes et décents sont indispensables pour assurer une distribution plus juste des salaires et garantir un plancher salarial protégeant de la pauvreté les individus qui en disposent, du moins s'il s'agit de travailleurs isolés. Ils constituent donc un garde-fou nécessaire, mais insuffisant contre la pauvreté au travail des salariés.

Les travailleurs pauvres représentent une population hétérogène pour laquelle une politique unique ciblée ne suffit pas. Le nombre et la diversité des politiques pouvant influencer directement et indirectement sur la pauvreté au travail qui sont déjà appliquées dans les États membres montre qu'il n'y a pas de solution simple : une approche holistique d'un ensemble diversifié de politiques avec une vision intégrée de la lutte contre la pauvreté au travail est indispensable. Il faut non seulement préserver et renforcer le revenu du travail existant des travailleurs pauvres, améliorer la qualité des emplois, mais aussi augmenter l'intensité de travail des individus et des ménages en favorisant l'accès à l'emploi de tous les membres adultes de ces ménages. Les dispositifs de protection sociale qui permettent de compenser les pertes ou l'absence de revenu du travail jouent un rôle essentiel qu'il convient de pérenniser durablement. Pas seulement pour en louer les vertus en tant qu'amortisseurs sociaux lors de périodes de crise, mais aussi pour continuer et améliorer leur contribution essentielle au bien-être de tous les citoyens européens, indépendamment de leur statut d'emploi. À cet égard, il importe que la Commission européenne avance résolument sur la proposition d'un cadre européen sur la fixation et l'adéquation des systèmes de revenu minimum garanti, une proposition certes annoncée, mais à l'état de discussions depuis plusieurs années (EAPN 2020 ; Peña-Casas et Bouget 2014). À ce stade, l'on ne peut que souhaiter que l'introduction d'un cadre européen sur les salaires minimums ouvre la voie au déblocage de cette question tout aussi essentielle.

Avec l'introduction d'une proposition de directive à la fois contraignante tout en restant suffisamment souple pour tenir compte des spécificités du dialogue social qu'elle vise par ailleurs à renforcer, et en axant son programme de travail sur la mise en œuvre effective des droits sociaux inclus dans le SEDS, la Commission est sur la bonne voie. Et l'on ne peut que se réjouir que cet objectif ait été récemment réaffirmé vigoureusement par la chancelière allemande au nom du trio de présidences de l'UE (Merkel 2020). Reste à voir ce qu'il subsistera de la proposition de directive de la Commission après qu'elle sera passée sous les fourches caudines du Parlement européen et du Conseil.

La mise en œuvre effective des droits sociaux doit être répercutée pleinement dans le cadre du Semestre européen afin que les objectifs purement économiques ne soient pas le moteur principal des réformes structurelles préconisées aux pays européens, ce qui a été le cas jusqu'ici de la modération salariale par exemple. Le Semestre européen et le tableau de bord social auront un rôle à jouer dans la mise en œuvre effective des droits sociaux. En matière de salaire minimum, tant les prescriptions de la (proposition

de) directive que le cadre d'orientation et de suivi du Semestre européen devraient permettre un meilleur suivi des progrès réalisés tant sur le rattrapage salarial que sur la couverture des partenaires sociaux. Le dernier cycle du Semestre européen contient plus de recommandations aux pays en matière sociale (Rainone 2020).

Il conviendrait aussi que des questions transversales essentielles telles que la disparition des inégalités sociales, de la pauvreté en général, de la pauvreté au travail ou encore de la qualité des emplois soient mieux mises en exergue comme objectifs politiques par l'UE et ses États membres. Bien des observateurs soulignent la nécessité de faire évoluer le paradigme du modèle européen de développement, une nécessité déjà mise en avant lors des crises économiques précédentes. Au vu de l'ampleur de la crise de la Covid-19, mais aussi des enjeux sociaux et environnementaux, un retour à la « normale » paraît effectivement difficilement envisageable à court et moyen termes.

## Références

- Arpaia A., Cardoso P., Kiss A., Van Herck K. et Vandeplas A. (2017) Statutory minimum wages in the EU: Institutional settings and macroeconomic implications, Policy Paper 124, Bonn, Institute of Labor Economics (IZA).
- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. et Nolan B. (2002) Social Indicators – the EU and Social Inclusion, Oxford, Oxford University Press.
- Baptista I. et Marlier E. (2020) Access to essential services for people on low incomes in Europe: An analysis of policies in 35 countries, Bruxelles, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne.
- BusinessEurope (2020) Proposed EU directive on minimum wages is a recipe for disaster, Press Release, Bruxelles, 28 octobre 2020.
- CES (2020) Directive cruciale sur les salaires équitables : Peut mieux faire !, Communiqué de Presse, Confédération européenne des syndicats, Bruxelles, 28 octobre 2020.
- Commission européenne (2020a) Proposition de Règlement du Conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19, COM (2020) 139 final, 2 février 2020.
- Commission européenne (2020b) Document de consultation - Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du TFUE sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable, C(2020) 83 final, 14 janvier 2020.
- Commission européenne (2020c) Document de consultation - Seconde phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du TFUE sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable, C(2020) 3570 final, 3 juin 2020.
- Commission européenne (2020d) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, COM (2020) 682 final, Bruxelles, 28 octobre 2020.
- Commission européenne (2008) Recommandation 2008/867/CE de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, JO L 307/11 du 18 novembre 2008.
- Conseil européen (1985) Décision du Conseil du 19 décembre 1984 concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté, n° 85/8/CEE, JO L 2/24 du 3 janvier 1985.

- EAPN (2020) Position paper on adequate income, Brussels, European Anti-Poverty Network.
- Eiffe F. F., Parent-Thirion A. et Biletta I. (2018) Le statut professionnel joue-t-il un rôle dans la qualité de l'emploi et du travail?, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- ETUI (2019) Thematic issue: from minimum to living wages – lessons from different European practices, *Transfer*, 25 (3), Bruxelles, ETUI.
- Eurofound (2017) In-work poverty in the EU, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Eurofound (2018) Overview of new forms of employment – 2018 update, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Eurofound (2020a) Minimum wages in 2020: Annual review, Minimum wages in the EU series, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Eurofound (2020b) Living, working and Covid-19 First findings – April 2020, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Figari F. (2011) From housewives to independent earners: Can the tax system help Italian women to work?, Working Papers 2011–15, Colchester, Institute for Social and Economic Research (ISER), Université d'Essex.
- Fraser N., Gutiérrez R. et Peña-Casas R. (dir.) (2011) Working Poverty in Europe, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Goedemé T., Storms B., Penne T. et Van den Bosch K. (2015) The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe – Final report of the pilot project, for the European Commission, Anvers, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Université d'Anvers.
- Guio A. et Marlier E. (2017) Amending the EU material deprivation indicator: impact on size and composition of deprived population, in Atkinson A. B., Guio A. et Marlier E. (dir.) Monitoring social inclusion in Europe, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Hanesch W. (2019) Thematic Report on In-work poverty – Germany, Bruxelles, Réseau européen de politique sociale (ESPN), Commission européenne.
- Horemans J. (2019) Atypical employment and in-work poverty, in Lohmann H. et Marx I. (dir.) Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Horton A. et Wills J. (2018) Impacts of the living wage on in-work poverty, in Lohmann H. et Marx I. (dir.) Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 228-244.
- Legros M. (2019) Thematic Report on In-work poverty - France, Bruxelles, Réseau européen de politique sociale (ESPN), Commission européenne.
- Maître B., Nolan C. et Whelan C. T. (2018) Low pay, in-work poverty and economic vulnerability, in Lohmann H. et Marx I. (dir.) Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 124-145.
- Marchal S., Marx I. et Verbist G. (2018) Income support policies for the working poor, in Lohmann H. et Marx I. (dir.) Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 213-227.
- Marx I. et Nolan B. (2012) In-work poverty, Discussion Paper 51, Amsterdam, Growing Inequalities' Impacts (GINI), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Marx I., Vanhille J. et Verbist G. (2012) Combating in-work poverty in continental Europe : An investigation using the Belgian case, *Journal of Social Policy*, 41 (1), 19–41.
- McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S. et Palillo M. (2016) Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches, European Commission – Evidence Review, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Merkel A. (2020) Tous ensemble pour relancer l'Europe : Le programme de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, Berlin, Auswärtiges Amt.

- Müller T. et Schulten T. (2020a) The European minimum wage on the doorstep, Research paper, Policy brief 1/2020, Bruxelles, ETUI.
- Müller T. et Schulten T. (2020b) Garantir un travail à court terme équitable - un aperçu européen, Policy Brief 7/2020, Bruxelles, ETUI.
- OCDE (2011) Taxation and employment, Paris, Éditions OCDE.
- OCDE (2018) Health at a glance: Europe 2018. State of health in the EU cycle, Paris, Éditions OCDE.
- Peña-Casas R. et Bouget D. (2014) Vers un revenu minimum européen? Débats, enjeux et perspectives, in Natali D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2013, Bruxelles, ETUI et OSE, 139-168.
- Peña-Casas R., Ghailani D., Spasova S. et Vanhercke B. (2019) In-work poverty in Europe : A study of national policies, Bruxelles, Réseau européen de politique sociale (ESPN), Commission européenne.
- Rainone S. (2020) An overview of the 2020-2021 CSRs in the social field. The impact of Covid-19, Background analysis 2020.01, Bruxelles, ETUI.
- Rodríguez Cabrero G., Arriba A., Marbán V. et Montserrat J. (2019) Thematic Report on In-work poverty – Spain, Réseau européen de politique sociale (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Salverda W. (2018) Low earnings and their drivers in relation to in-work poverty, in Lohmann H. et Marx I. (dir.) Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 26–49.
- Salvi del Pero A., Adema W., Ferraro V. et Frey V. (2016) Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries, Working Papers 176, Paris, OCDE Questions sociales, l'emploi et les migrations, Publications OCDE.
- Seikel D. et Spannagel D. (2018) Activation and in-work poverty, in Lohmann H. et Marx I. (dir.) Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 245–260.
- Spasova S., Baeten R., Coster S., Ghailani D., Peña-Casas R. et Vanhercke B. (2018) Challenges in long-term care in Europe: A study of national policies, Bruxelles, Réseau européen de politique sociale (ESPN), Commission européenne.
- Van Mechelen N. et Bradshaw J. (2012) Child benefit packages for working families, 1992–2009, Discussion Paper 50, Amsterdam, Growing Inequalities' Impacts (GINI), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Van Lancker W. et Horemans J. (2018) Childcare policies and in-work poverty, in Lohmann H. et Marx I. (dir.) Handbook on In-Work Poverty, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 261–276.
- Van Lancker W. et Van Mechelen N. (2015) Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries, Social Science Research, 50 (mars), 60–75.
- Vandelannoote D. et Verbist G. (2017) The impact of in-work benefits on employment and poverty, Working Paper 4/17, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB), Universiteit Antwerpen.
- von der Leyen U. (2019) Une Union plus ambitieuse : Mon programme pour l'Europe, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne – 2019–2024, Bruxelles.