



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

**L'OPPOSITION DU DANEMARK ET DE LA SUÈDE À LA
DIRECTIVE SUR LES SALAIRES MINIMAUX ADÉQUATS**

**Ressorts et stratégies différenciés d'un refus de l'eupéanisation
sociale**

Elliot DELOBEL

Sous la direction d'Antoine VAUCHEZ

Mémoire de Master 1

UFR 11 – Master 1 Affaires publiques européennes
Année universitaire 2022-2023

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
A. Contexte.....	4
B. Approche théorique.....	5
C. État de la littérature existante.....	8
D. Méthodologie.....	11
PARTIE I – Les ressorts du refus de la directive sur les salaires minimaux adéquats	13
A. Raisons historiques : le rapport ambigu du Danemark et de la Suède à l’Union européenne	13
B. Raisons institutionnelles : la centralité des syndicats dans les démocraties scandinaves	15
C. Raisons politiques : une défense d’intérêts politiques à deux niveaux	18
1. Le contexte politique national : le calendrier électoral comme catalyseur.....	18
2. Le contexte politique européen : défendre le label du « modèle nordique ».....	19
PARTIE II – Variété des stratégies d’opposition : une approche par les jeux d’échelles	22
A. Le niveau européen, une arène ambivalente : entre blocage institutionnel et intérêts ponctuels ..	22
1. Le constat d’une situation bouchée dans le triangle institutionnel	22
2. Le rôle ambivalent de la CJUE : menace ou point d’appui des intérêts nationaux ?	23
B. Le niveau national, une arène privilégiée : défense des intérêts politiques et stratégies d’influence en contexte électoral	25
1. Au Danemark, la stratégie doublement politique d’un gouvernement offensif.....	27
2. En Suède, la directive comme terrain d’expérimentation des alliances électorales	29
C. Le niveau régional, une arène prometteuse ? Le terrain privilégié des organisations syndicales ..	32
CONCLUSION	36
ANNEXES	40
Annexe 1 : Entretien n°1 (responsable confédéral de Force ouvrière).....	40
Annexe 2 : Entretien n°2 (fonctionnaire du Parlement danois).....	46
Annexe 3 : Schéma de la stratégie d’usage de la directive par les acteurs politiques danois.....	50
Annexe 4 : Schéma de la stratégie d’usage de la directive par les acteurs politiques suédois	50
BIBLIOGRAPHIE	51
SOURCES	53

Note : Les liens URL vers l’ensemble des sources mentionnées en notes de bas de page sont disponibles dans la section « Sources ».

INTRODUCTION

« La malice et l'ironie ne feraient que briser l'élan d'un jeune homme comme le Suédois, l'ironie étant une consolation humaine dont on n'a que faire quand on obtient ce qu'on veut à l'égal d'un dieu. »

Philip Roth, *Pastorale américaine*, p. 18

« Le Parlement européen va voter en faveur de l'approbation de la directive sur le salaire minimum. Comme les défenseurs de cette directive aiment à le souligner, cela fera entrer la politique sociale dans l'histoire de l'Europe. Je suis tout à fait d'accord. Cette directive est véritablement historique. Aucune directive n'a jamais représenté une telle menace pour deux modèles de marché du travail qui fonctionnent bien, à savoir ceux de la Suède et du Danemark. Aucune directive n'a non plus alimenté un tel euroscepticisme en Scandinavie »

Sara Skyttedal, eurodéputée suédoise (PPE)¹

A. Contexte

L'histoire de l'Europe sociale retiendra sans doute que c'est en Suède que l'Union européenne (UE) a posé la première pierre d'une politique sociale d'envergure. Réunis en sommet social à Göteborg en novembre 2017, les chefs d'États et de gouvernements des États membres y ont officialisé l'adoption d'un Socle européen des droits sociaux (EPSR). Proclamant 20 grands principes qui sont autant de droits que les citoyens européens doivent se voir assurés en matière d'égalité des chances, d'accès au marché du travail, de conditions de travail ou encore de protection sociale, l'EPSR s'est vu concrétisé par un plan d'action de la Commission européenne mis en œuvre à partir de 2021².

L'histoire de l'Europe sociale retiendra probablement que c'est aussi en Suède que la mise en œuvre de ce socle a suscité la plus vive opposition. Mise en œuvre directe du 6^e principe de l'EPSR qui vise à ce que chaque travailleur puisse bénéficier d'un salaire équitable lui assurant un niveau de vie décent, la directive 2022/2041 sur les salaires minimaux adéquats dans l'UE du 19 octobre 2022 a levé un vent d'hostilité inattendu au Danemark et en Suède. Plus

¹ Parlement européen, 13/09/2022, Débats en session plénière

² Commission européenne, « Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux », 4 mars 2021

largement, l'aire géographique que nous désignerons sous le terme de « pays nordiques » (Danemark, Suède, Finlande, Norvège, Islande) a accueilli froidement cette proposition de directive visant à ce que chaque État membre assure un salaire minimum adéquat à son niveau de vie et à ce que les États ayant un système de fixation de ce salaire minimal par la loi (21 États membres sur 27) augmentent drastiquement le taux de couverture des négociations collectives en la matière.

Présentant des modèles qui laissent une place prépondérante aux partenaires sociaux dans la détermination des salaires minimaux par branche professionnelle, les pays nordiques sont donc *de facto* presque entièrement exclus du champ d'application de cette directive, dès lors qu'ils n'ont (aux côtés de l'Autriche, l'Italie et de Malte) aucun salaire minimum fixé dans la loi et que leur taux de couverture des conventions collectives atteint de très hauts niveaux. Reste que le Danemark et la Suède ont opposé un refus systématique, à toutes les étapes de la négociation, de voir cette directive aboutir et sont les deux seuls États membres à avoir voté contre celle-ci lors du vote final au Conseil. De même, alors que la directive a récolté un soutien large de la part de la quasi-totalité des groupes politiques au Parlement européen, les eurodéputés danois et suédois se sont très majoritairement opposés au projet, par-delà les clivages politiques. Enfin, le Danemark a intenté en janvier 2023 un recours en annulation devant la Cour de justice de l'UE (CJUE), arguant d'une absence de compétence de l'Union pour légiférer en matière de salaires minimaux.

B. Approche théorique

Indéniablement, cette opposition de pays dont les modèles sociaux n'ont eu de cesse d'être érigés en exemple à travers l'Europe à une directive unanimement jugée de progrès social semble paradoxale. Nous nous proposons ici de nous interroger sur les raisons et les modalités de cette opposition en nous appuyant sur deux principaux piliers théoriques.

Il s'agit d'abord de nous interroger sur une résistance à ce qui est un processus d'*européanisation* de la fixation des salaires minimaux, dans le sens d'un modèle inspiré des pays nordiques, avec une plus grande place accordée aux partenaires sociaux notamment. La célèbre définition de Claudio Radaelli doit ici être mobilisée pour penser l'européanisation en termes de processus de construction, de diffusion mais aussi d'institutionnalisation de normes, pratiques, discours, paradigmes qui seraient « incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau

national/infranational »³. Cette définition nous intéresse particulièrement en ce qu'elle permet de penser comment des acteurs nationaux et régionaux vont recevoir une norme européenne contraignante, à savoir une directive. Il nous faut aussi noter qu'en matière sociale, les différents vecteurs d'eupéanisation n'impliquent pas nécessairement une convergence des modèles nationaux^{4/5}.

En outre, pour Radaelli, « l'eupéanisation implique à la fois l'impact « vertical » des politiques et de la politique européenne sur les États membres, et des processus plus « horizontaux » de diffusion, d'imitation et d'émulation entre États membres. »⁶. Aussi, alors que la directive vise finalement à diffuser le modèle nordique, le paradoxe vise le comportement du Danemark et de la Suède dans cette dualité d'impacts, en questionnant à la fois l'opposition à une directive européenne dénuée de tout impact national, mais aussi la négation du droit des autres États membres à imiter ce modèle, du moins par la voie d'une directive.

Le second pilier disciplinaire sur lequel notre raisonnement va s'appuyer est celui de la théorie de la *gouvernance multi-niveaux* et des *jeux d'échelles*. La gouvernance multi-niveaux vise à penser l'UE comme présentant une interpénétration du pouvoir entre différents niveaux (on distinguera ici principalement les niveaux européen, régional et national) d'une part, et entre différents secteurs (le pouvoir politique mais aussi l'action syndicale dans notre cas) d'autre part. Il s'agit alors de saisir l'opposition de ces pays, en pleine conscience des règles particulières auxquelles obéit la distribution du pouvoir au sein de l'UE, c'est-à-dire la « [multiplication] des arènes de décision, des configurations d'acteurs et des instruments d'action publique »⁷.

À la suite de la gouvernance multi-niveaux, la théorie des jeux d'échelles nous permettra de penser le comportement des acteurs nationaux (les responsables politiques et les syndicats danois et suédois) dans des logiques d'allers-retours entre les différentes arènes décrites par la gouvernance multi-niveaux. Virginie Guiraudon, propose d'adapter à la sphère européenne la notion de *venue-shopping* de Baumgartner et Jones – fondatrice pour les jeux d'échelles – en

³ Radaelli C., « Eupéanisation », in Boussaguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 239-247

⁴ Graziano P., Jacquot S., Palier B., « Usages et eupéanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, n°40, 2013, p. 94-118

⁵ Hagen K., « Towards a europeanisation of social policies? A scandinavian perspective », *Politique européenne*, n°2, 2001, p. 67-86

⁶ Radaelli C., *Art. Cit.*

⁷ Le Galès P., « Gouvernance », in Boussaguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 299-308

ces termes : « The rules guiding decision-making and the character of the participants at different levels of governance privilege a specific set of actors and mobilizing strategies. Political actors seek policy venues where the balance of forces is tipped in their favour. »⁸. Il nous intéresse très directement de déceler les stratégies mises en place par les acteurs nationaux pour identifier les lieux dans lesquels ils peuvent trouver des alliés, et donc des ressources à réinvestir, dans leur lutte largement marginalisée contre une directive autrement très populaire. Alors que le Danemark et la Suède ont fait front commun pour s'opposer à la directive, la théorie des jeux d'échelle nous permettra de nuancer cette union, en montrant une *pluralité d'échelles* dans lesquelles une *pluralité d'acteurs* peut satisfaire ses intérêts propres.

En ce sens, comment expliquer l'opposition du Danemark et de la Suède à la directive sur les salaires minimaux adéquats en considérant la diversité des acteurs mobilisés, et donc la diversité des intérêts et des stratégies en jeu ?

Une première hypothèse viserait à juger qu'il s'agit là d'une opposition presque « culturelle », ou « de principe », à la directive, contre une tentative indirecte d'intervention supra-étatique dans un modèle social qui sacralise la négociation bilatérale entre partenaires sociaux, et qui réfute toute intervention exogène dans un système efficace. Le Danemark et la Suède se retrouvent ici comme liés, par leur modèle social singulier. C'est ce que nous qualifierons d'hypothèse du *réflexe protectionniste du modèle social*.

Mais l'intérêt de notre travail est de dépasser cette première solution au paradoxe posé, en affinant le regard et en s'intéressant particulièrement aux différences qui, derrière l'unanimité de tous les acteurs nationaux sur la fin (le rejet de la directive), recouvrent des moyens et des motifs très variés. Nous formulons alors une seconde hypothèse selon laquelle les acteurs nationaux (syndicats et responsables politiques) danois et suédois s'opposent à cette entreprise d'eupéanisation pour des raisons multiples et différentes en fonction du lieu qu'ils occupent et des intérêts qui sont en jeu. Au-delà d'une défense du modèle social en place, les différents acteurs nationaux vont, par un jeu d'échelles, jouer une partition qui leur est propre, mener une stratégie singulière, la directive apparaissant finalement comme un paravent de dynamiques préexistantes, comme le prétexte de luttes de pouvoirs, comme le réceptacle d'intérêts qui la dépasse. Il nous intéresse alors de délier le Danemark et la Suède pour chercher ce qui fait leurs spécificités, ce que sont les singularités de leurs acteurs politiques et nationaux,

⁸ Guiraudon V., « European integration and Migration policy : vertical policy-making as Venue shopping », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°2, 2000, p. 251-271

pour ainsi remettre en cause l'image d'Épinal que serait le réflexe protectionniste du modèle social.

Le modèle social nordique a quelque chose de mythique, admiré pour ses performances et imaginé comme unifié. Notre volonté est donc de défaire ce mythe pour montrer la diversité des acteurs et contextes nationaux, et donc la diversité des motifs et des stratégies d'opposition à la directive.

C. État de la littérature existante

Pour mieux présenter le cadre académique et juridique dans lequel notre étude s'inscrit, il nous faut présenter brièvement quelques travaux qui ont porté sur les théories de l'europanisation en matière sociale, mais aussi décrire quelques éléments explicatifs des modèles nordiques de négociation collective.

Pour décrire les modalités de l'opposition à la directive, la littérature sur les « usages de l'Europe » est éloquente. En particulier la classification entre usages cognitifs, usages de légitimation, usages stratégiques positifs et usages stratégiques négatifs rappelée et complétée par Paolo Graziano, Sophie Jacquot et Bruno Palier⁹, constituent pour nous un outil descriptif du rapport des différents acteurs à l'UE et des ressources qu'ils peuvent en percevoir et utiliser. La relation des syndicats à leurs confédérations régionale et européenne, dans un contexte de coopération rendue difficile par des différences culturelles ou historiques¹⁰ et des concurrences structurelles¹¹, est aussi évocatrice des rapports différenciés à l'Europe sociale selon les trajectoires nationales, et nous impose de considérer les intérêts propres des acteurs syndicaux dans cette lutte contre la directive. En clair, au moment de la discussion de la directive, les contextes nationaux tant politiques (imminence des élections générales en Suède, renouveau de l'image de l'UE dans l'opinion publique danoise...) que syndicaux (relations difficiles avec la confédération européenne, baisse tendancielle des taux de syndicalisation...) nous poussent à

⁹ Graziano P., Jacquot S., Palier B., *Art. Cit.*

¹⁰ Larsson B., « Cultural obstacles in transnational trade union cooperation in Europe », *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol. 10, n°1, 2020

¹¹ Bieler A., Morton A., « Another Europe is possible ? Labour and Social movements at the European social forum », *Globalizations*, vol. 1, n°2, 2004, p. 305-327

étudier quels usages ces acteurs font de la directive et du débat qu'elle crée, dans une démarche inspirée par Hélène Caune¹².

La question des salaires minimaux, de leur fixation et de leur montant, interroge quant à elle la question plus large de l'État-providence. Érigeant le cas social-démocrate en un idéal-type de ses trois régimes d'État-providence, Gøsta Esping-Andersen insiste sur ce qui fait la spécificité du modèle scandinave : « sa fusion entre bien-être et travail »¹³, en ce qu'il combine une quête du plein-emploi et un très haut niveau de prestations sociales, basées sur un impôt très progressif. Ce fort degré de démarchandisation de la situation des travailleurs, qui peuvent trouver des moyens de subsistance par ces prestations sociales, est un élément central de la compréhension des États-providence nordiques, bien que l'on puisse discuter de la précocité du modèle social-démocrate mis en place à partir des années 1930 ou encore de son caractère exemplaire¹⁴ et de son rapport ambigu à l'UE.

Interrogeant le rapport entre UE et État-providence, Kåre Hagen¹⁵ a pu montrer qu'il est apparu dans l'UE des années 1980-1990 un partage des tâches entre le supranational européen qui a pris en charge les *market outcomes*, tandis que l'État-providence national visait à corriger les imperfections du capitalisme de marché (*market outcome corrections*). Au gré de la construction européenne, et en particulier à la suite de nombreux arrêts rendus par la CJUE, les libertés économiques ont paru prendre l'ascendant sur les droits sociaux. Si ce rôle important endossé par la Cour de justice a permis à cette dernière de s'imposer en tant qu'institution « productrice de sens sur l'Europe »¹⁶, motrice de l'intégration négative¹⁷, il a aussi sanctionné un affaiblissement certain des États-providence nationaux. En ce sens, la directive sur les salaires minimaux – de même que le socle des droits sociaux dont elle est une émanation – a pu

¹² Caune H., « L'eupéanisation comme ressource politique. Le cas des réformes du code du travail au Portugal », *Politique européenne*, n°49, 2015, p. 116-149

¹³ Esping-Andersen G., « Les trois économies politiques de l'État-providence », *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses Universitaires de France/Le lien social, 2007, p. 21-49

¹⁴ Aucante Y., *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, Paris, Armand Collin/Collection U, 2013, 256 p. ;

Il montre par exemple que, loin des images d'Épinal sur le « modèle nordique », il est à noter une influence persistante de la symbolique stigmatisante de l'aide sociale, dans la lignée de la loi sur les pauvres au Royaume-Uni, ou encore une obsession de l'exemplarité qui s'est traduite par des politiques eugénistes de stérilisation des éléments les moins qualitatifs de la société jusque dans les années 1960.

¹⁵ Hagen K., *Art. Cit.*

¹⁶ Louis J., « Plaider l'Europe sociale contre l'Europe du marché. Le cadrage des affaires Viking et Laval par la Confédération européenne des syndicats », *Politique européenne*, n° 77, 2022, p. 6-34

¹⁷ Scharpf F., « Economic integration, democracy and the welfare state », *Journal of European Public Policy*, n°4(1), 1997, p. 18-36

apparaître comme une volonté de l'UE de jouer un rôle moteur de rééquilibrage et de renforcement inédit de ces États-providence nationaux.

Une telle perspective devrait, de prime abord, satisfaire les pays nordiques, dont les modèles sociaux sont régulièrement érigés en exemple partout en Europe. Ce fût par exemple le cas de la *flexicurité*, érigée par l'UE des années 2000 comme sa doctrine sociale¹⁸, et trouvant dans l'origine danoise du concept une source de légitimation qui a permis le ralliement des syndicats¹⁹. Échouant à déboucher sur une convergence dans les faits des différents modèles sociaux²⁰, le cadrage ainsi effectué par la Commission influence les réformes menées par les différents États membres, s'inspirant tous de ce fameux modèle nordique²¹. Il nous faut donc avoir conscience de ce rôle de « modèle de l'Europe sociale » qu'endossent les pays nordiques dans leur entreprise de résistance à la directive sur les salaires minimaux et, notamment, le poids symbolique particulier que cela adosse à leur parole à Bruxelles.

Ce « modèle nordique » en matière sociale revêt de nombreuses caractéristiques, qui peuvent se résumer dans ce que le Marquis Childs a appelé dans un récit de voyage en Suède dans les années 1930, le *Middle Way*, à savoir une troisième voie entre capitalisme libéral et planification soviétique, vu comme un moyen « d'exploiter les avantages du marché pour ensuite les mettre au service des fins communes »²² par un recours permanent à la négociation collective et au rejet catégorique de toute intervention étatique dans le domaine social^{23 24}.

Dans ce contexte, il nous faut dès à présent noter que la position plus favorable de la Finlande vis-à-vis de la directive s'explique par les spécificités de son modèle social, qui accepte l'intervention de la loi pour étendre le bénéfice des conventions collectives aux entreprises dans lesquelles les employeurs ne font pas partie d'organisations patronales (on parle de *conventions généralement applicables*). Au contraire, le Danemark et la Suède ne prévoient pas de tels systèmes d'élargissement automatique des conventions généralement applicables, de sorte que

¹⁸ Commission européenne, 27/06/2007, COM(2007) 359, « Vers des principes communs de flexicurité : des emplois et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité »

¹⁹ Caune H., « Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité », *Quaderni*, n°80, 2013, p. 25-46

²⁰ Barbier J-C., « Retours sur le « modèle danois » : quinze ans d'analyses croisées », *Politiques sociale et familiales*, n°112, 2013, p. 29-37

²¹ Caune H., « Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité », *Art. Cit.*

²² Andersson J., « Qu'est-ce que ce modèle suédois ? Débats constitutifs pour comprendre l'histoire de la social-démocratie suédoise, son modèle et son évolution jusqu'aux élections de septembre 2010 », *Histoire@Politique*, n°13, 2011, p. 161-175

²³ Barbier J-C, *Art. Cit.*

²⁴ Furåker B, Larsson B., « The European Trade Union Movement and the Issue of Statutory Minimum Wages », *Trade Union Cooperation in Europe. Patterns, Conditions, Issues*, Palgrave Pivot Cham, 2020, p. 75-107

l'intervention de la loi est totalement étrangère au système national de fixation des salaires²⁵. C'est la raison pour laquelle notre travail se concentre sur ces deux pays.

D. Méthodologie

Notre étude vise à saisir la diversité des motifs et moyens d'actions que les acteurs politiques et syndicaux danois et suédois ont déployé pour s'opposer à la directive.

L'analyse des retranscriptions (traduites) de séances de débats au Riksdag suédois et à la Folketing danoise constitue les principaux matériaux pour la compréhension de la position et des stratégies des acteurs politiques nationaux. Dans ces systèmes, il est en effet apparu que les débats parlementaires étaient un lieu privilégié de l'expression des dynamiques politiques créées par les contextes nationaux. Elle est complétée par un entretien mené avec un fonctionnaire du Parlement danois en charge des affaires européennes, qui a ainsi fourni des clés de compréhension de la classe politique danoise et de son rapport à l'Europe.

S'agissant des syndicats, nous nous appuyons principalement sur une étude qualitative de communiqués de presse, d'analyses juridiques et de contributions des différents syndicats nordiques, de la Confédération nordique des syndicats (NFS) qui les rassemble, ainsi que, dans une moindre mesure, de la Confédération européenne des syndicats (ETUC). Un entretien mené auprès d'un responsable syndical français (Force ouvrière) nous autorisera à mettre en perspective la singularité du rapport des syndicats nordiques à l'UE.

De manière plus résiduelle et indifférenciée enfin, notre raisonnement s'appuie sur différents extraits de littérature grise entourant la directive sur les salaires minimaux adéquats (rapports des institutions de l'UE, presse nationale...) nous permettant d'avoir une compréhension globale des enjeux soulevés par cette directive.

Si ce corpus empirique riche nous permet d'entrer dans le détail des positions et des stratégies de différents acteurs nationaux, il nous faut formuler ici le regret de ne pas avoir pu mener davantage d'entretiens, lesquels auraient permis de mettre à l'épreuve de la discussion sociologique les discours adoptés par ces acteurs dans des documents formels ou informels. La nécessaire barrière de la langue mais aussi l'absence de réponse de la part de nombreux

²⁵ Kristiansen J., « European Challenges of the Nordic Collective-Agreement Model », in Kristiansen J. (dir.), *Europe and the Nordic Collective-Bargaining Model*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers, 2015, p. 15-77

interlocuteurs n'auront pas permis d'augmenter le corpus d'entretiens. Du reste, le corpus empirique réuni est déjà conséquent et, ainsi que nous le verrons, offre de nombreuses clés de compréhension de la résistance des acteurs nordiques à l'eupéanisation, par des jeux d'échelles.

Sur la base de ce corpus empirique, nous allons tenter de mettre en lumière la variété des raisons et des stratégies de résistance à la directive par les acteurs nationaux danois et suédois, derrière l'unanimité apparente que nous avons pu décrire s'agissant de la défense d'un modèle propre de négociation collective. Il s'agira d'abord d'interroger les fondements et les nuances dans la perception que ces acteurs nationaux ont de l'UE et de la directive (**partie I**), avant d'analyser le jeu d'échelles auquel se livrent ces acteurs dans la recherche du lieu le plus à même de servir leurs intérêts particuliers (**partie II**).

PARTIE I – Les ressorts du refus de la directive sur les salaires minimaux adéquats

Notre étude de la position singulière du Danemark et de la Suède suppose d'explorer la variété des fondements explicatifs de cette opposition. Si l'on peut trouver des explications dans l'histoire du rapport des pays scandinaves à l'UE (A) ou dans leur structure institutionnelle particulière qui fait la part belle aux syndicats (B), il nous semble que des raisons tenant au contexte politique immédiat sont à prendre en compte (C).

A/. Raisons historiques : le rapport ambigu du Danemark et de la Suède à l'Union européenne

Notre étude des raisons de l'opposition du Danemark et de la Suède à la directive sur les salaires minimaux suppose d'abord d'interroger le rapport général et historique des pays nordiques à l'UE. Indéniablement, ce rapport n'a rien d'évident et a toujours été pour le moins ambigu.

Une première image de l'histoire tourmentée de la relation entre les pays nordiques et l'UE est celle des nombreux référendums qui ont émaillé cette histoire partagée. Depuis 1972 et le référendum pour l'entrée du Danemark dans les communautés européennes, ce ne sont pas moins de 14 référendums (dont 9 au seul Danemark) qui se sont déroulés dans les pays nordiques, interrogeant les citoyens sur la position à adopter face à l'UE. Renforcés par des niveaux de participation très élevés, les résultats de ces référendums offrent une bonne image instantanée de l'état des opinions publiques.

Sur ces 14 référendums, 6 d'entre eux ont été perdus, et une majorité sur des sujets structurants de la relation à l'UE. Ainsi, les deux référendums norvégiens pour l'adhésion aux communautés puis à l'Union européenne de 1972 et 1994 ont vu la victoire du « non ». De même, le Danemark (en 2000) et la Suède (en 2003) ont tous les deux refusé l'adhésion à la zone euro suite à des référendums. Plus célèbre encore, le référendum danois du 2 juin 1992 portant sur la ratification du traité de Maastricht a vu là aussi la victoire du « non » et a débouché sur la négociation de

nombreuses clauses d'opt-out. En 2015, les danois refusaient encore par référendum la levée d'une clause d'opt-out en matière de justice et d'affaires intérieures.

Quand bien même des référendums ont été victorieux, il faut noter que les marges obtenues par le « oui » sont relativement faibles, réfutant ainsi tout argument d'une adhésion massive des sociétés nordiques au projet européen.

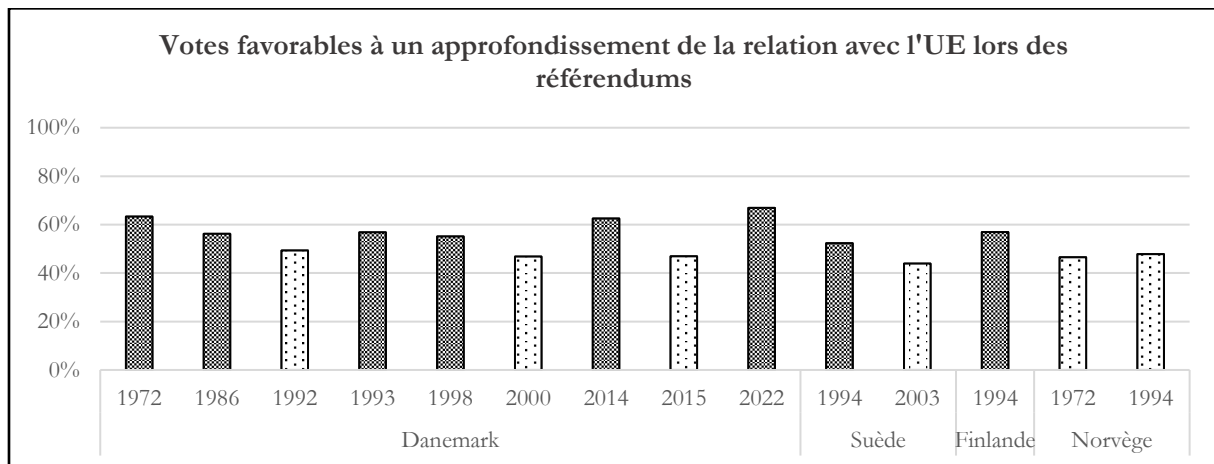


Figure 1 : Les consultations populaires menées dans les pays scandinaves n'ont pas emporté d'adhésion massive au projet d'intégration européenne.
 Inspiré de Aucante Y., *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, Paris, Armand Collin, 2013, p. 208

Au-delà des opinions publiques, les corps intermédiaires et notamment la puissante centrale syndicale suédoise LO (*Landsorganisationen i Sverige*) se sont engagés dans la campagne référendaire de 1994 en faveur de l'adhésion de la Suède à l'UE, dans un esprit clairement résigné. Regrettant la perte de l'hégémonie du parti social-démocrate suédois et l'avènement du gouvernement conservateur de Carl Bildt, LO a vu dans l'adhésion à l'UE le seul horizon pour les travailleurs de Suède, bien que présentant de nombreuses réserves sur la voie que prendrait l'Europe en matière sociale. Cette campagne plus pragmatique que convaincue souligne parfaitement en quoi le lien des travailleurs suédois avec l'UE n'avait rien d'évident dans un pays prônant son indépendance stratégique et sacralisant son modèle social national :

« Il peut s'avérer difficile de convaincre les membres et les électeurs du mouvement ouvrier suédois que nous devons nous engager dans la voie commune de l'Europe. Cela suppose assurément une reconversion mentale, un changement d'optique. »²⁶

Gudmund Larsson,
Président du Comité pour la communauté européenne de LO

Néanmoins, la récente bascule de l'opinion publique danoise en faveur de l'UE²⁷, qui s'est notamment matérialisée par la large victoire du « oui » (66,9%) lors du référendum du 1^{er} juin 2022, entraînant la levée d'un opt-out et la participation du Danemark à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), nous prouve qu'un regard strictement historique ne saurait suffire à expliquer l'ampleur du rejet politique dont fait l'objet la directive sur les salaires minimaux. Il nous faut alors analyser les cadres institutionnels nationaux pour mieux percevoir ce rapport si complexe à l'Europe.

B/. Raisons institutionnelles : la centralité des syndicats dans les démocraties scandinaves

Il nous semble que le rejet aussi ferme opposé par le Danemark et la Suède à la directive sur les salaires minimaux adéquats tient, de manière complémentaire, à la nature particulière de sa structure institutionnelle : c'est l'argument du *réflexe protectionniste du modèle social*.

En effet, on ne peut penser les sociétés politiques nordiques sans esquisser la centralité des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs dans la vie politique de ces pays. Au Danemark, les accords du 1^{er} Septembre 1899 (*Septemberforliget*) constituent une date clé de l'histoire politique, plus encore une composante de l'identité nationale. Les termes employés par un fonctionnaire danois pour s'y référer sont éloquents :

²⁶ Larsson G., « Points de vue syndicaux sur l'adhésion de la Suède à la Communauté/l'Union européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°359, 1992, p. 531-536

²⁷ Notre enquêté danois (entretien n°2) croit voir un regain de popularité de l'UE dans l'opinion publique danoise à la faveur de la montée des sources d'incertitudes internationales (élection de Donald Trump, guerre en Ukraine, puissance économique chinoise...).

« This is for us a really a historic event that is being referred to with a lot of pride. This is really a defining moment for Denmark and for the myth about the Danish society and our national character. »

Un fonctionnaire du parlement danois

Entretien n°2

Ces accords centralisent la négociation collective au niveau national, sacralisent un respect mutuel entre travailleurs et employeurs des droits de chacun, et organisent un système de renégociation régulière des accords collectifs permettant une certaine paix sociale entre ces périodes de négociations.

Du reste, les syndicats continuent de rassembler une majeure partie de la population salariée. A ce titre, le Danemark et la Suède sont les deux seuls Etats membres de l'UE à présenter un taux de syndicalisation des salariés supérieur à 60%. Ainsi, en 2019, 65,2% des salariés danois et 67,0% des salariés suédois étaient syndiqués²⁸. Aussi, bien que ces taux de syndicalisation soient en baisse constante depuis plusieurs années (par rapport au taux en 2000 : -7,5 pour le Danemark ; -15,8 pour la Suède), ils demeurent singulièrement élevés et témoignent de la place structurante que prennent les syndicats dans le schéma institutionnel de ces deux pays, et des pays nordiques plus généralement. Plus encore, leur liaison organique entretenue avec les partis sociaux-démocrates ont fait des syndicats des acteurs à part entière de la vie politique, a fortiori durant les décennies de domination de cette dernière par les sociaux-démocrates²⁹.

Considérant cette place singulière des syndicats dans les pays nordiques, le rapport à l'UE et à la directive sur les salaires minimaux doit se comprendre dans cette singularité, et donc être mis en perspective avec d'autres contextes nationaux. À ce titre, la France constitue un bon cas de comparaison en ce que le taux de syndicalisation est beaucoup plus faible (10,3%)³⁰ et le rôle assigné aux corps intermédiaires beaucoup plus distant du politique, en vertu notamment de la Charte d'Amiens de 1906. À ce titre, un responsable confédéral de Force ouvrière (FO)³¹ confie voir en l'UE un lieu beaucoup plus à même de recevoir les revendications syndicales, à contrario d'un contexte national beaucoup plus hostile au corporatisme. Plus encore, l'EPSR est perçu comme une arme revendicatrice visant à contester certaines politiques menées par le pouvoir national, s'agissant notamment de la récente réforme de l'assurance

²⁸ OCDE (2023), "Syndicats : Taux de syndicalisation", *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données)

²⁹ Aucante Y., *Op. Cit.*

³⁰ DARES (2019), « La syndicalisation », 2021

³¹ Entretien n°1

chômage. La directive sur les salaires minimaux est alors très favorablement accueillie par l'ensemble des organisations syndicales françaises, et le responsable de FO y voit même des bénéfices pour les syndicats, en ce qu'elle est un moyen de « lutter durablement contre les pratiques antisyndicales et soutenir la négociation collective »³². Ainsi de manière générale, l'UE est davantage perçue comme un allié dans le cadre d'une lutte nationale, du moins ces dernières années.

Au contraire, le point de vue des syndicats danois et suédois sur la directive et sur l'UE en général est nettement plus péjoratif. L'argumentaire mis en avant par l'ensemble des syndicats nordiques se veut essentiellement performatif, louant les bonnes performances du « modèle nordique » de négociation collective que nous avons décrit plus haut, lequel se trouverait fragilisé par toute intervention (supra)étatique. En ce sens, l'argumentaire déployé s'inscrit pleinement dans le débat sur le respect ou non du principe de subsidiarité par la directive, alors même que les compétences de l'UE en matière de fixation des salaires sont assez floues. De plus, tous les syndicats nordiques se rassemblent autour d'une crainte partagée de l'interprétation extensive que la CJUE pourrait faire de la directive, quand bien même les concessions obtenues sont importantes.

« L'UE ne devrait pas légiférer sur les salaires. Nous avons des modèles de marché du travail qui fonctionnent depuis plus de cent ans [...] Une législation de l'UE sur des questions qui sont mieux traitées au niveau national n'est pas la voie à suivre. »

Communication conjointe de syndicats suédois et danois³³

Cet argumentaire performatif nous semble rejoindre les postulats de Furåker et Larsson³⁴ selon lesquels l'introduction d'un salaire minimum légal (qui est vu par les syndicats nordiques comme le dessein de l'UE à terme³⁵) présente un double désavantage en ce qu'il affaiblit un système très performant d'une part, et qu'il affaiblit la motivation à se syndiquer d'autre part. Il nous semble que, dans un contexte où le taux de syndicalisation est en constante baisse, la crainte des syndicats de voir leur influence régresser à la faveur de la directive n'est pas à écarter des clés d'explication de leur hostilité.

³² Entretien n°1

³³ LO Sverige (2022), « Låt inte EU bestämma över danska och svenska löner »

³⁴ Furåker B., Larsson B., *Art. Cit.*

³⁵ Malgré le fait que le texte de la directive s'en défende explicitement : cf. Directive 2022/2041, §19

En somme, il apparaît que plus le corporatisme est durablement et profondément installé, moins l'intervention de l'UE en matière sociale est vue d'un bon œil. Dans les pays nordiques, elle est vue comme une ingérence injustifiée dans un système de négociation collective qui fonctionne. En France, où le corporatisme est beaucoup plus faible et donc plus offensif, l'UE est au contraire vue comme un potentiel allié pour faire valoir les droits des travailleurs face au gouvernement national.

C/. Raisons politiques : une défense d'intérêts politiques à deux niveaux

Le dépassement d'une explication unificatrice basée sur la protection du modèle nordique suppose d'appréhender l'opposition du Danemark et de la Suède à la directive sur les salaires minimaux adéquats par une explication politique à deux échelles : d'abord à l'échelle des contextes politiques nationaux, ensuite à l'échelle de la politique européenne.

1. Le contexte politique national : le calendrier électoral comme catalyseur

L'analyse du contexte politique dans lequel se déroule l'étude de la directive par les parlements nationaux en 2021 est assez évocatrice des discours offensifs déployés par les acteurs politiques. Le calendrier électoral nous paraît être une clé d'explication. En effet, alors que les parlementaires suédois étudient la directive, des élections générales sont prévues en septembre 2022 et le parti de droite des *Modérés* d'Ulf Kristersson, éloigné du gouvernement depuis 2014 et ayant essuyé une défaite de justesse en 2018, est bien déterminé à profiter de ces élections à venir pour remplacer les sociaux-démocrates. Pour ce faire, la stratégie infructueuse de 2018 de construire une majorité au centre-droit est peu à peu remplacée par une stratégie de dédramatisation du parti d'extrême droite des *Démocrates de Suède*. Dès le mois de mars 2021, Kristersson se déclare ouvert à une telle coopération en vue des élections de l'année suivante. Cette ouverture des *Modérés* à l'extrême droite, vers un parti issu d'une mouvance néonazie et eurosceptique³⁶, va créer une forme de prime à la radicalité qui incite les acteurs politiques à droite de l'échiquier à durcir leur discours sur l'UE. Puisqu'il existe une unanimité de la classe politique sur le rejet de la directive en particulier, et que l'opposition de droite ne peut pas passer par un soutien à celle-ci, alors la seule position pour se distinguer du gouvernement est

³⁶ Aucante Y., « La Suède à l'heure du nationalisme », *Esprit*, 2023/1, p. 17-21

l'approfondissement du discours eurosceptique. Ainsi que nous le verrons plus tard, le calendrier électoral suédois est fondamental dans la compréhension des stratégies de résistance mises en place par les parlementaires suédois.

Au Danemark, à l'inverse, le gouvernement social-démocrate de Mette Frederiksen investi en 2019 est, en principe, assuré de rester en poste jusqu'aux élections de juin 2023³⁷. L'étude des débats parlementaires que nous nous proposerons de faire dans la seconde partie nous confirmera que le calendrier électoral et l'imminence ou non d'élections vont fortement influencer les stratégies des acteurs politiques.

2. Le contexte politique européen : défendre le label du « modèle nordique »

La perspective d'une directive sur les salaires minimaux cherchant à étendre le modèle nordique de négociation collective suppose aussi d'appréhender la nécessaire perte de singularité de ce modèle sur la scène européenne. D'après le fonctionnaire du parlement danois interviewé, il existe au Danemark une « mentalité de petit État »³⁸ issue des traumatismes des pertes successives de territoire et d'influence du royaume du Danemark, qui a historiquement régné sur une grande partie de la Scandinavie.

« There is this embedded threat, our experience about the loss of our territory, the loss of our power and so on. It also fits into this debate. »

Un fonctionnaire du parlement danois
Entretien n°2

Cette piste d'explication mentionnée pour expliquer les traits de l'euroscepticisme danois, nous semble pertinente pour comprendre le comportement du pays face à la directive sur les salaires minimaux dans la perspective d'une européanisation horizontale. Ainsi que nous avons pu le mentionner, l'européanisation d'après Claudio Radaelli suppose (aux côtés d'injonctions verticales) « des processus plus « horizontaux » de diffusion, d'imitation et d'émulation entre États membres »³⁹. De fait, la directive sur les salaires minimaux revêt cette part d'horizontalité

³⁷ Les élections anticipées de novembre 2022 ont été déclenchées au mois d'octobre 2022. Les acteurs politiques n'ont donc pas une échéance aussi proche en tête au moment de la discussion de la directive.

³⁸ « A small state mentality », cf. Entretien n°2.

³⁹ Radaelli C., *Art. Cit.*

dans le dispositif qu'elle met en place, en ce que l'exposé des motifs de la directive⁴⁰ vante explicitement les réussites des États membres dans lesquels les salaires sont fixés par conventions collectives, incitant alors les autres États à imiter ces systèmes.

La raison de la résistance du Danemark et de la Suède à l'eupéanisation horizontale produite par la directive résiderait alors dans la crainte d'une perte d'influence symbolique du « modèle nordique », au sens d'une perte de son caractère singulier et géographiquement délimité. Dans une contribution conjointe lors de la préparation du plan d'action sur le socle des droits sociaux, le Danemark et la Suède ont proposé une alternative à une directive sur les salaires minimaux : introduire un programme de mentorat individualisé (en format 1:1) entre États membres pour partager les bonnes pratiques⁴¹. En proposant un tel programme de mentorat, le Danemark et la Suède cherchent à préserver le caractère mythique de leur modèle en demeurant pleinement maîtres de sa diffusion.

La consécration de la *flexicurité* par la Commission dans les années 2000 avait été une source de fierté pour les danois⁴², sans doute confortée par son échec à quitter les frontières du pays pour s'appliquer ailleurs en Europe⁴³. Or, il n'y a guère de fierté dans l'emprunt au modèle nordique cette fois-ci. Il nous semble que cela tient au fait que la directive vise *in fine* à encourager la négociation collective, système qui atteint certes le plus haut degré dans les pays nordiques, mais qui ne leur est pas propre (Autriche, Chypre, Italie...). Cette proposition de mentorat s'apparenterait alors à une tentative de se placer en leaders naturels du groupe de pays dont les salaires minimaux sont fixés conventionnellement.

En bref, il nous apparaît que le « modèle nordique » apparaît ici comme un label qu'il convient de préserver à tout prix, afin de ne pas subir une nouvelle dépossession – symbolique – pour le Danemark notamment.

La résistance danoise et suédoise à cette eupéanisation horizontale recouvre alors deux éléments principaux. D'abord une lutte pour la préservation de la rareté de ce modèle de négociation collective. Ensuite, l'assise du caractère *mythique* du « modèle nordique », d'une

⁴⁰ Directive 2022/2041, §25

⁴¹ Contribution du Danemark et de la Suède dans le cadre de la consultation publique de la Commission sur son plan d'action pour la mise en œuvre de l'EPSR ; p. 2 ; <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/EUU/bilag/132/2294427.pdf>

⁴² Barbier J.-C., *Art. Cit.*

⁴³ Caune H., « Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité », *Art. Cit.*

relation verticale professorale, via un programme de mentorat entre des pays demandeurs d'une part, et les pays détenteurs du label d'autre part.

L'eupéanisation horizontale pensée par les pays nordiques ne reposerait alors pas sur un processus « d'imitation et d'émulation entre États membres » mais se verticaliserait en un processus de partage maîtrisé d'un savoir, à des fins de préservation du label.

PARTIE II – Variété des stratégies d’opposition : une approche par les jeux d’échelle

Inscrivant notre étude dans l’apport théorique des jeux d’échelles au sens de Virginie Guiraudon⁴⁴, il convient désormais d’appréhender différentes échelles d’actions pour y déceler les intérêts particuliers que les acteurs peuvent y trouver, et les différents usages qui peuvent être faits de la directive pour les satisfaire. Nous analyserons successivement les niveaux européen (A) et national (B) avant de nous interroger sur l’opportunité que peut présenter un niveau intermédiaire : le niveau régional (C).

A/. Le niveau européen : une arène ambivalente, entre blocage institutionnel et intérêts ponctuels

1. Le constat d’une situation infructueuse dans le triangle institutionnel

« Prenons le salaire minimum comme exemple concret. Il est issu du pilier social. Le gouvernement a affirmé que la Suède devrait bénéficier d’une exception, mais pourquoi les autres États membres devraient-ils l’accepter ? »⁴⁵. Cet aveu de Jessika Roswall, cheffe de file des *Modérés* suédois (désormais ministre en charge de l’UE) au Riksdag résume clairement ce qui sera l’origine de notre analyse des jeux d’échelles créés par la directive sur les salaires minimaux. Parce que tant la Suède que le Danemark ont conscience qu’aucune victoire ne peut être obtenue dans le triangle institutionnel de l’UE, les acteurs politiques et syndicaux vont jouer leur propre partition, user de jeux d’échelles pour trouver le meilleur moyen de tirer des bénéfices de la directive.

La situation semble rendue complexe par la spécificité de la matière sociale. Dans leur étude du Parlement européen, Amandine Crespy et Lara Querton⁴⁶ ont en effet montré que la législation européenne en matière sociale a ceci de particulier que, si les eurodéputés sont forces de proposition, les votes sur les directives sont déterminés par des clivages nationaux et non

⁴⁴ Guiraudon V., *Art. Cit.*

⁴⁵ Riksdag, Comité UE, 05/05/21

⁴⁶ Crespy A., Querton L., « Le Parlement européen et les attentes des citoyens », *Revue de l’Union européenne*, Dalloz, 2020, p. 245-256

politiques. Le cas de la directive sur les salaires minimaux adéquats n’y fait pas exception. La répartition des votes suit en effet des lignes nationales, avec une très grande majorité des eurodéputés suédois et danois qui ont voté contre la directive, à rebours des autres membres de leurs groupes.

Groupe politique	S&D	Greens/EFA	PPE	Renew	GUE/NGL
Votants	135	68	160	81	33
Pour	127	66	153	72	30
<i>dont suédois/ danois</i>	0	3	0	1	0
Contre	8	2	7	9	3
<i>dont suédois/ danois</i>	8	2	6	5	1

Figure 2 : Répartition des votes des eurodéputés suédois et danois sur la directive sur les salaires minimaux ; 14/09/2022.

N.B : Les votes des groupes ID, ECR et des non-inscrits ne sont pas recensés, dès lors que ces groupes ont voté majoritairement contre la directive, en dehors des clivages nationaux.

La stratégie de résistance à la directive sur les salaires minimaux de la part du Danemark et de la Suède ne peut donc pas se déployer à Bruxelles, dès lors qu’elle se heurte nécessairement à leur position numériquement minoritaire. Au conseil, le Danemark et la Suède sont alors les deux seuls États membres à voter contre la directive⁴⁷ – à l’exception de la Hongrie qui s’est abstenue – échouant de fait à constituer une minorité de blocage. Malgré des tentatives des gouvernement suédois et danois d’explorer les alliances possibles pour mettre en échec la directive, il est rapidement apparu qu’une telle potentialité s’avérerait improbable.

En conséquence, Bruxelles n’apparaît pas comme une arène adéquate pour la défense des intérêts. Les acteurs nationaux vont alors chercher d’autres arènes, d’autres usages de ce projet de directive pour servir des intérêts qui leurs sont propres. Toujours au niveau européen, Luxembourg peut représenter un espoir.

2. Le rôle ambivalent de la CJUE : menace ou point d’appui des intérêts des acteurs nationaux ?

S’il semble que le niveau européen n’est pas un niveau adéquat pour permettre aux acteurs d’obtenir le rejet de la directive, une institution y occupe toutefois un rôle ambivalent,

⁴⁷ Votes en première lecture du Conseil de l’UE sur la proposition de directive sur les salaires minimaux adéquats ; 04/10/2022

tant elle concentre à la fois de la suspicion et de l'espoir : la Cour de la justice de l'Union européenne (CJUE).

Parce qu'elle est devenue une institution « productrice de sens sur l'Europe »⁴⁸, s'imposant au gré de ses arrêts comme moteur de l'intégration européenne⁴⁹, la CJUE est un objet de suspicion pour les acteurs politiques des deux pays. En particulier, le comité des affaires européennes du *Riksdag* suédois a été animé de nombreux débats quant à la prédictibilité d'une décision de la Cour qui viendrait étendre le champ d'application de la directive. Des parlementaires de la *Folketing* danoise⁵⁰ estiment quant à eux qu'il y a un risque pour que l'interprétation que la CJUE fera de la directive conduirait un salarié non couvert par une convention collective à demander l'application d'un salaire minimum⁵¹. Les acteurs syndicaux font également part de leur crainte face à l'imprévisibilité de la CJUE :

« *Quelle que soit la manière dont une directive est rédigée, personne ne peut donner de garantie absolue quant à la manière dont la Cour de justice de l'UE l'interprétera.* »

Communiqué conjoint de syndicats suédois et danois⁵²

Il nous semble que cette crainte partagée de la CJUE trouve une inspiration indéniable dans la jurisprudence développée par cette dernière. A la suite de Michaël Maira⁵³, on peut évaluer la réaction du Danemark et de la Suède aux arrêts de la CJUE en mesurant le degré d'adéquation (*fit*) ou d'inadéquation (*misfit*) entre d'une part la balance qu'opère la CJUE entre les principes économiques et les principes sociaux, et d'autre la balance qu'opèrent les États membres entre ces mêmes principes. En l'occurrence, les célèbres arrêts *Viking*⁵⁴ et *Laval*⁵⁵ souvent dénoncés pour leur caractère antisynical sont un élément parmi d'autres nous permettant d'affirmer que

⁴⁸ Louis J., *Art. Cit.*

⁴⁹ Scharpf F., *Art. Cit.*

⁵⁰ Avis de la commission de l'emploi de la *Folketing* à la commission des affaires européennes sur la proposition de directive sur des salaires minimums adéquats dans l'UE, 18 novembre 2021

⁵¹ C'est ce qui existe, dans une certaine mesure, en Finlande et en Norvège, avec le système des *conventions généralement applicables* qui permettent au pouvoir législatif d'étendre des conventions collectives à des travailleurs ne disposant pas des garanties d'une telle convention.

⁵² LO Sverige (2022), *Art. Cit.*

⁵³ Maira M., « Quels impacts de la jurisprudence de la CJUE sur la protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne ? Les cas de la Belgique, du Royaume-Uni et de la Suède », *Politique européenne*, 2013/2 n°40, 2013, p. 121-129

⁵⁴ CJUE, 11 décembre 2007, C-438/05

⁵⁵ CJUE, 18 décembre 2007, C-341/05

l'inadéquation est forte entre la doctrine de la CJUE et celle d'États tels que le Danemark ou la Suède, où la place des syndicats est structurellement centrale.

Mais la CJUE va opérer un spectaculaire revirement dans l'argumentaire des acteurs politiques scandinaves, passant du statut d'épouvantail au statut de recours, dans la perspective où la directive viendrait à être adoptée. Le gouvernement suédois a ainsi toujours avancé la possibilité de saisir la Cour d'un recours en annulation si la directive venait à être adoptée, et le gouvernement danois a mis à exécution ce souhait le 18 janvier 2023⁵⁶, marquant par là le premier recours en annulation formé par le Danemark depuis son adhésion aux communautés européennes.

La CJUE joue donc un rôle à part dans l'appréhension de l'échelle européenne par les acteurs nationaux qui, s'ils voient en elle principalement une menace, voient aussi plus récemment l'espérance d'un recours. Alors que la directive a été adoptée, le jeu d'échelle pourrait donc revenir au niveau européen avec l'espoir d'un arrêt favorable de la CJUE. Cette logique d'allers-retours entre les différents niveaux pour trouver les arènes les plus favorables aux intérêts des acteurs à un moment déterminé nous invite désormais à nous pencher sur les stratégies mises en place au niveau national.

B/. Le niveau national, une arène privilégiée : défense des intérêts politiques et stratégies d'influences en contexte électoral

En lien avec la définition des jeux d'échelles appliqués au jeu européen que donne Virginie Guiraudon⁵⁷, les acteurs nationaux sont incités à chercher le niveau d'action dans lequel ils sont le plus à mêmes de maximiser leurs intérêts. Dans cette perspective, les jeux politiques nationaux, tant danois que suédois, nous intéressent en ce qu'ils sont révélateurs de la manière dont la directive sur les salaires minimaux peut devenir le réceptacle d'intérêts politiques. Derrière la revendication de la protection du modèle nordique, notre ambition ici est de démontrer que les acteurs politiques nationaux déploient une stratégie de résistance à la directive qui satisfait aussi des intérêts propres. L'analyse de l'ensemble des débats parlementaires portant sur la directive sur les salaires minimaux dans les comités en charge des

⁵⁶ CJUE, Affaire C-19/23

⁵⁷ Guiraudon V., *Art. Cit.*

affaires européennes tant du Riksdag suédois que de la Folketing danoise nous en apportent une illustration.

À titre liminaire, il nous faut préciser ici que le débat sur la directive n'a pas reçu le même intérêt dans les deux pays. Le Riksdag suédois y a en effet consacré davantage de temps que la Folketing danoise qui n'a toujours connu que des débats très courts, sous la forme de points d'informations par le gouvernement peu débattus. En reprenant les travaux de Hansen et Fazekas⁵⁸ sur le fonctionnement partisan de la Folketing, on peut dire que le débat sur la directive, parce qu'il est court, relèverait des *législations non significatives*, faisant supporter par les partis d'opposition un faible coût réputationnel en soutenant le gouvernement.

Plus encore, on peut noter que les partis d'opposition aux deux gouvernements sociaux-démocrates en place lors de la discussion (les gouvernements Löfven en Suède et Frederiksen au Danemark) n'ont pas adopté la même stratégie. Ainsi que le montre la figure 3, les interventions des groupes d'opposition au cours de ces débats ont exprimé une position bien plus critique du gouvernement en Suède qu'au Danemark.

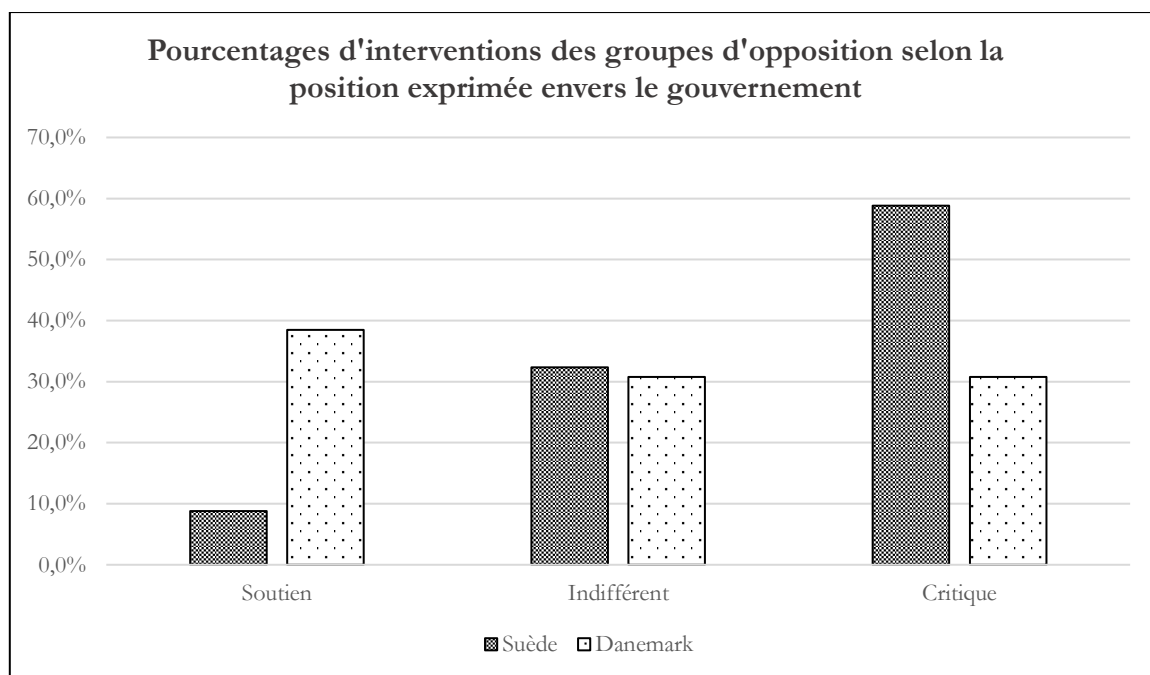


Figure 3 : Les débats parlementaires sur la directive au Riksdag suédois ont été nettement plus axé sur des discours de critique de la méthode du gouvernement en place qu'à la Folketing danoise, où un discours plus consensuel s'est exprimé.

Méthodologie : chaque intervention d'un député d'opposition lors des débats a été classé selon le principal point de vue exprimé : soutien à la méthode du gouvernement, critique de celle-ci, ou aucun des deux.

⁵⁸ Hansen M., Fazekas Z., « All Votes are Equal ? Significant Legislation and Party Competition in the Danish Folketing », *Scandinavian Political Studies*, vol. 38 n°3, 2015, p. 255-276

Dès lors, comment expliquer de telles différences ? Il nous semble que les contextes politiques et les intérêts des différents partis sont bien différents entre les deux pays.

1. Au Danemark, la stratégie doublement politique d'un gouvernement offensif

La position du gouvernement de Mette Frederiksen au Danemark est d'abord celle d'un gouvernement sévère et intransigeant dans la discussion sur la directive. Alors que l'audition de représentants syndicaux encourageait à ne pas même négocier la directive (une négociation reviendrait à reconnaître implicitement une existence de compétences de l'UE en matière de fixation des salaires), le gouvernement Frederiksen a cherché à suivre au maximum cette voie, en restant le plus dur possible dans la négociation. C'est dans cet esprit que les ministres qui se succèdent à la Folketing revendiquent une discussion sans compromis au niveau de l'UE sur la directive, mais qui *doit* déboucher sur le retrait de la directive. Plus encore, il est régulièrement rappelé que le gouvernement se laisse l'opportunité d'introduire un recours en annulation contre la directive si celle-ci venait à être votée. En parallèle, le gouvernement revendique un travail intense de recherche d'alliés parmi les États membres pour tenir en échec la directive au Conseil. Pour ce faire, le gouvernement danois mobilise le fort capital symbolique que constitue son modèle social comme un argument visant à rallier la France, dont la politique sociale a pu être justifiée par l'inspiration de ce modèle danois⁵⁹.

« Ce n'est un secret pour personne que la France aimerait voir son propre marché du travail se développer sur le modèle du marché du travail danois. C'est pourquoi je constate que les Français écoutent lorsque les Danois soulèvent de fortes objections à l'encontre de la directive sur le salaire minimum. »

Peter Humelgaard, Ministre danois de l'Emploi
Comité européen de la Folketing, 7 octobre 2021

Là encore, cet activisme du gouvernement auprès des États membres, s'appuyant notamment sur le capital symbolique du *modèle danois*, nous semble symptomatique de la *mentalité de petit État* qui a gagné le Danemark depuis l'adhésion à la CEE et que nous avons pu décrire.

⁵⁹ Caune H., « Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité », *Art. Cit.*

Afin de renvoyer une image rassurante au niveau national sur la capacité du pays à faire changer la position d'autres États membres, le gouvernement multiplie les rencontres et revendique un activisme à la fois ferme sur l'existence même de la directive mais aussi tourné vers les potentiels partenaires européens. La stratégie du gouvernement vise à ce que la mobilisation à l'échelle européenne permette, en contrant l'image d'un État en perte d'influence, une rétribution en capital politique à l'échelle nationale. Cet effort échouant à se matérialiser par une minorité de blocage, la stratégie mise en place ne permettra toutefois pas une telle rétribution.

Reste que, par leur stratégie de fermeté, les sociaux-démocrates disposent d'une seconde source de rétributions en capital politique. En effet, il nous semble que la posture intransigeante du gouvernement sur le dossier de la directive participe à la stratégie plus large de neutralisation de l'extrême droite danoise, en place depuis quelques années et qui a provoqué un fort recul du *Parti du peuple danois (Dansk Folkeparti)* à mesure que les autres partis politiques reprenaient certaines de ses idées⁶⁰. En effet, on peut voir dans la fermeté opposée par le gouvernement Frederiksen aux institutions de l'UE une manière de neutraliser le *Parti du peuple danois*. Ce dernier, au départ très critique sur la stratégie gouvernementale, en finira par devoir saluer cette même stratégie :

« Je tiens à féliciter le gouvernement pour le bon travail qu'il a accompli afin de garantir le salaire minimum, la liberté et le modèle danois. Du côté du parti populaire danois, nous sommes très confiants - c'est excellent. »

Alex Ahrendtsen, député danois
Comité européen de la *Folketing*, 7 octobre 2021

Par une telle stratégie, les sociaux-démocrates parviennent à capter les rétributions électorales que le *parti du peuple danois* aurait pu percevoir de la part de son électorat eurosceptique. Le cas de la directive est une petite partie de cette stratégie de neutralisation qui touche de nombreux domaines, mais elle y participe. Et alors que, selon Hansen et Fazekas⁶¹, un soutien au gouvernement sur une *législation non significative* ne présente qu'un faible coût réputationnel pour les partis d'opposition, le *parti du peuple danois* verra son score aux

⁶⁰ Aucante Y., *Art. Cit.*

⁶¹ Hansen M., Fazekas Z., *Art. Cit.*

élections législatives anticipées de 2022 divisé par trois par rapport à 2019 (passant de 8,74% à 2,64%), et accusera une perte de 11 sièges à la Folketing.

Le parti social-démocrate de Mette Frederiksen apparaît donc clairement comme l'acteur politique ayant tiré le plus de bénéfices dans sa stratégie d'opposition à la directive⁶². Les grands partis du centre et de la droite, qui font partie des cartels politiques votant les législations significatives⁶³ demeurent muets dans ce débat, confirmant ici les postulats Hansen et Fazekas.

2. En Suède, la directive comme terrain d'expérimentation de la campagne électorale

Le cas de la Suède est bien différent. Ainsi que nous l'avons déjà montré, le calendrier électoral à l'époque de la discussion de la directive incite les acteurs politiques à se placer dans cette perspective, davantage qu'au Danemark. Dans cette optique, il se déploie au sein du comité européen du Riksdag une préfiguration de la future coalition gouvernementale entre les partis de droite (*Modérés*, *Chrétiens-démocrates*, *Libéraux*) et l'extrême droite (*Démocrates de Suède*), dès lors qu'Ulf Kristersson se déclare ouvert à cette potentialité au mois de mars 2021. Cette préfiguration passe d'abord par une opposition plus vindicative à l'égard du gouvernement social-démocrate de Stefan Löfven que ce que l'on a pu observer au Danemark (figure 3).

Mais plus encore, il apparaît qu'une division du travail de l'opposition se met en place, en particulier entre les *Modérés* et les *Démocrates de Suède*. Les premiers – appelés à conduire le gouvernement si la coalition est victorieuse – prennent en charge l'argumentaire critique sur la méthode du gouvernement Löfven. Il est alors régulièrement pointé du doigt la naïveté du gouvernement, qui n'a pas su voir dans la négociation de l'EPSR à Göteborg les prémices de la directive sur les salaires minimaux, mais aussi plus largement sa méthode et notamment la faiblesse de son opposition à la directive au niveau européen. L'extrême droite prend quant à elle en charge le discours idéologique, sur le contenu de la directive, axant son argumentaire sur les compétences de l'UE en matière de fixation des salaires ou encore sur le respect du principe de subsidiarité. L'enjeu pour les *Modérés* est donc d'apparaître aux yeux de l'opinion publique comme l'alternative crédible au gouvernement social-démocrate, tandis que les *Démocrates de Suède* cherchent à s'imposer comme l'incarnation de la pensée de la future

⁶² Cf. Annexe 3 pour un schéma du dispositif stratégique mis en place par le gouvernement danois.

⁶³ *Ibid*

coalition de Tidö⁶⁴. Les *chrétiens-démocrates* et les *libéraux* s'alignent globalement sur la stratégie des *Modérés*, l'enjeu étant de présenter les trois partis composant le futur gouvernement comme en accord sur la forme de l'action à mener.

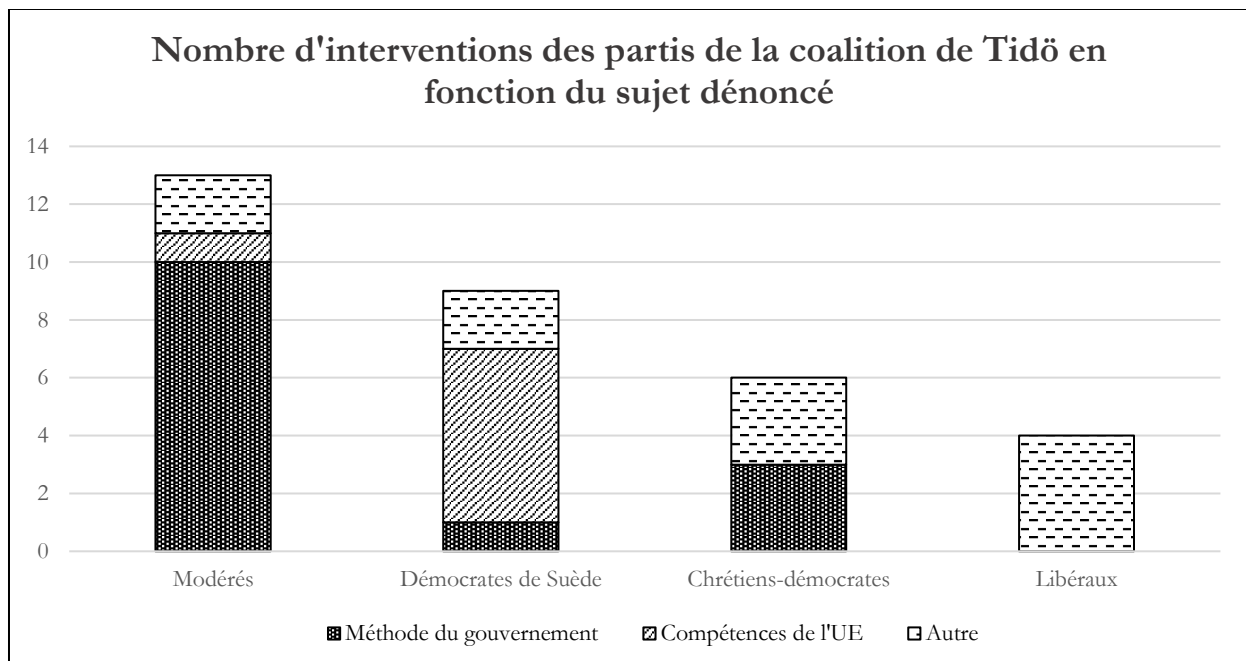


Figure 4 : Les interventions des différents partis ont été classés en 3 catégories selon qu'est dénoncé par l'orateur la méthode du gouvernement dans la négociation sur la directive (points), la question des compétences de l'UE en la matière ou le respect du principe de subsidiarité (lignage) ou des propos plus généraux tenant souvent au contenu de la directive (tirets).

Si les ressorts du vote aux élections de septembre 2022 sont plus variés et que la question européenne a peu marqué la campagne, il nous faut souligner que la directive sur les salaires minimaux est apparue pour les partenaires de droite et d'extrême-droite comme un terrain d'expérimentation de la future coalition. Une fois arrivée au pouvoir, la coalition cherchera à adoucir son discours sur l'UE, cherchant une crédibilité auprès des autres États membres dans la perspective de la présidence suédoise du Conseil de l'UE. C'est dans cette perspective notamment que le gouvernement refusera de se joindre au recours en annulation intenté par le Danemark à l'encontre de la directive.

Le gouvernement social-démocrate de Stefan Löfven puis de Magdalena Andersson a également joué le jeu de la campagne politique nationale sur la base de la discussion sur la directive. L'intérêt du parti social-démocrate est alors de mobiliser son électorat, et le gouvernement s'appuie pour ce faire sur les ressorts historiques de la social-démocratie

⁶⁴ Du nom du château où sera conclu l'accord de coalition entre les 4 partis le 14 octobre 2022.

suédoise, à savoir la question sociale. Tout en ne cessant de manifester son opposition au projet de directive, le gouvernement Löfven s'engage en effet dans un processus de discussion au niveau européen, auprès des trois institutions, pour obtenir l'exclusion quasi-complète de son champ d'application. Reste que le socle des droits sociaux (EPSR) et plus largement l'Europe sociale continuent d'être défendus par les ministres qui se succèdent au Riksdag.

« [L'EPSR] est une bonne approche dont nous devrions être fiers, et la plupart des personnes autour de cette table le sont. Je suis donc un peu surpris que certains d'entre nous, en Suède, aient tant de mal à voir que c'est positif. »

Stefan Löfven, Premier ministre de Suède
Comité européen du *Riksdag*, 11 mai 2021

Il y a dans la défense maintenue de l'EPSR et des avancées sociales en Europe une forme d'usage cognitif des législations de l'UE⁶⁵ au sens où les sociaux-démocrates font références à ces législations pour appuyer leur corpus idéologique. Tout en refusant l'application de la directive en Suède, les sociaux-démocrates envoient ainsi à leur électorat un double message, à la fois de protection du modèle social suédois mais aussi de cohérence dans une pensée politique qui vise le progrès social pour tous, y compris dans les autres États membres.

En bref, il apparaît de notre étude des débats parlementaires que les acteurs politiques nationaux font des usages variés de la directive en fonction de leur intérêt propre. Au Danemark, le gouvernement social-démocrate poursuit un double objectif politique : (1) contrer la *mentalité de petit État* qui sévit dans l'opinion publique en se voulant moteur de la résistance à la directive ; (2) poursuivre son entreprise de neutralisation de l'extrême droite en adoptant une posture hostile face à Bruxelles, confisquant par là-même le crédit politique au détriment du *parti du peuple danois*, contraint à soutenir les sociaux-démocrates. En Suède, la proximité des élections générales pousse les acteurs politiques à se servir des discussions sur la directive comme d'un outil au service de leurs campagnes⁶⁶. À droite, elle apparaît comme une occasion d'expérimenter les ressorts de la future coalition de Tidö en déployant une division du travail entre les partis appelés à former le gouvernement, qui cherchent à se poser en alternative crédible sur la forme, et l'extrême droite chargée de bâtir la pensée sur l'Europe sociale du futur

⁶⁵ Graziano P., Jacquot S., Palier B., *Art. Cit.*

⁶⁶ Cf. Annexe 4 pour un schéma du dispositif mis en place par les acteurs politiques suédois.

gouvernement⁶⁷. Le gouvernement social-démocrate tente quant à lui de faire un usage cognitif de la directive pour tout à la fois signifier à son électorat sa détermination à protéger le modèle de négociation collective de toute intervention extérieure, mais aussi son ambition de promouvoir le progrès social pour tous.

Le jeu d'échelles alors mis en place permet aux différents acteurs politiques de se servir de la discussion sur la directive au niveau national pour bâtir une stratégie la plus à même de maximiser leurs intérêts, principalement électoraux.

C/. Le niveau régional, une arène prometteuse ? Le terrain privilégié des organisations syndicales

Aux côtés du niveau national, il nous semble que la théorie des jeux d'échelles nous impose de déceler les stratégies qui peuvent être mises en place au niveau régional, c'est-à-dire ici le niveau nordique⁶⁸.

Les cinq pays de la région ont créé dès 1952, avec le Conseil nordique, un cadre institutionnel censé développer la coopération politique par une assemblée rassemblant des parlementaires des différents États membres. Le Conseil nordique se décline ensuite avec un Conseil nordique des ministres à partir de 1971 qui rassemble, dans 11 formats thématiques, les ministres des 5 pays pour traiter de questions spécifiques à leur champ d'action. De premier abord, cette structure à la fois interparlementaire et intergouvernementale paraît un terrain propice à la construction d'une opposition au niveau régional à la directive sur les salaires minimaux adéquats. Or, une telle action n'a pas émergé.

A notre sens, l'incapacité du Conseil nordique d'endosser un rôle actif dans l'opposition des pays nordiques à la directive sur les salaires minimaux tient à la rigidité de sa structure. Le traité d'Helsinki, qui organise ces institutions régionales, stipule en son article 62 que les décisions du Conseil nordique des ministres doivent être prises à l'unanimité. Or, nous avons mentionné la diversité des modèles de fixation des salaires minimaux qui existe derrière l'appellation de « modèle nordique », et notamment l'existence des *conventions généralement applicables* qui

⁶⁷ Le fonctionnement de l'actuel gouvernement Kristersson valide ce postulat (au sens large), en ce que les *démocrates de Suède*, par leur soutien sans participation au gouvernement, sont parvenus à imposer leur agenda politique.

⁶⁸ Notre étude entend le niveau nordique comme réunissant Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande.

existent en Norvège et en Finlande et qui sont au cœur du rapport qu'entretiennent ces systèmes de négociations collectives avec l'intervention (supra)étatique. L'adoption d'une position commune aux 5 pays nordiques sur la question paraissait donc improbable, dès lors que la Finlande a par ailleurs approuvé le projet de directive au Conseil de l'UE. Plus encore, les sujets traités par les instances de coopération nordique sont extrêmement dépendants du pays qui en détient la présidence, chargé de déterminer les sujets sur lesquelles le Conseil nordique des ministres doit se prononcer (art. 61 du traité d'Helsinki). En ce sens, la présidence finlandaise du Conseil nordique pour l'année 2021 n'a sans doute pas encouragé l'initiation d'une action relative à la directive sur les salaires minimaux.

La coopération gouvernementale au niveau régional échoue donc à se matérialiser via le Conseil nordique. Il est alors majoritairement préféré par les acteurs politiques une coordination bilatérale entre la Suède et le Danemark. Au cours des différentes auditions au *Riksdag* et à la *Folketing*, les ministres et Premiers ministres tant suédois que danois ont revendiqué travailler conjointement à un lobbying auprès d'autres États membres, des institutions de l'UE, ou encore des parlementaires suédois et danois⁶⁹.

Envisager le niveau régional (au sens nordique, dépassant la coopération bilatérale dano-suédoise) comme une échelle d'action pour les acteurs politiques dans leur lutte contre la directive nous semble donc voué à l'échec à cause de la rigidité des structures institutionnelles disponibles.

L'appréhension d'une telle échelle nous paraît en revanche plus pertinente en matière syndicale. Les pays nordiques partagent en effet le point commun d'avoir des syndicats forts et ces derniers se sont trouvés réunis dans la Confédération nordique des syndicats (*Nordens Fackliga Samorganisation – NFS*). Et alors que les acteurs politiques usent de l'opposition à la directive pour servir leurs intérêts au niveau national, le niveau régional peut aussi être un terrain d'exploration pour les stratégies syndicales.

Créée en 1972 avec pour objectif premier de coordonner l'action des syndicats nordiques auprès de la Confédération européenne des syndicats (ETUC)⁷⁰, la NFS apparaît comme un organe central de l'action européenne des syndicats nordiques. A contrario du Conseil nordique, la pertinence de la NFS comme cadre d'action régional tient à la souplesse de sa structure

⁶⁹ Par exemple, il a été proposé aux eurodéputés suédois et danois une assistance technique pour les soutenir dans la défense de leur point de vue auprès de leurs groupes politiques respectifs (Comité européen de la *Folketing*, 6 mai 2021).

⁷⁰ Finunions, 29/09/2022, « Magnus Gissler and the Journey of Nordic Trade Union Cooperation »,

institutionnelle. Employant seulement quatre agents permanents, la NFS est avant tout un lieu de réunion pour les syndicats nordiques, qui y restent pleinement maîtres du jeu. La coordination régionale de syndicats nordiques dans l'expression de ses intérêts au niveau européen est clairement documentée. Bengt Larsson⁷¹ montre ainsi que la diversité culturelle entre les différents syndicats européens suppose des méthodes différentes et, s'agissant des pays nordiques, l'habitude prise d'une coordination en amont des discussions européennes pour formuler d'une position commune auprès de l'ETUC. La NFS intervient alors comme le support de cette coordination.

S'agissant de la directive sur les salaires minimaux adéquats, le niveau régional est apparu comme un niveau d'action pertinent pour les syndicats en ce que ces derniers ont pu y trouver le catalyseur d'un esprit de fronde vis-à-vis de l'ETUC, et le véhicule d'un lobbying institutionnel. En effet, la position de l'ETUC durant les discussions sur la directive a toujours été favorable à la directive, même avant la proposition faite par la Commission⁷², et a joué un rôle actif pour toujours plus d'ambition de cette dernière⁷³, contredisant les arguments nordiques⁷⁴ portés sur les compétences de l'UE en la matière⁷⁵. Dans un tel contexte, les syndicats nordiques ont régulièrement fait valoir leur désapprobation à l'égard de la position exprimée par l'ETUC, allant jusqu'à rédiger une lettre rassemblant la majorité des syndicats nordiques à destination de la Commission européenne, lui signifiant qu'ils se désolidarisent de la position exprimée par l'ETUC⁷⁶.

« It is with regret that we need to inform the Commission that the European Trade Union Confederation (ETUC) reply regarding the consultation on European minimum wages is not representative of us. »

Lettre conjointe de 10 organisations syndicales nordiques aux responsables de la Commission européenne

Grâce à sa souplesse structurelle, la NFS permet donc d'agir comme un forum visant à coordonner l'action des syndicats nordiques, qui ont ainsi pu s'affranchir de l'ETUC pour

⁷¹ LARSSON B., *Art. Cit.*

⁷² ETUC, Reply to the Second Phase Consultation of Social Partners under Art. 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages,

⁷³ ETUC, 22/04/2021, « Minimum Wage Directive improvements : the least working people deserve »,

⁷⁴ Par exemple : analyse de la base légale de la directive par les syndicats suédois LO, PTK et SN, Avril 2021,

⁷⁵ ETUC, 18/03/2021, « Opinion of the Council of the Legal Service on the Directive on Adequate Minimum Wages in the EU – Better late than never ! »,

⁷⁶ Nordic Labour Journal, 15/04/2020, « Letter to the EU exposes cracks within ETUC »,

défendre des positions qui leurs sont propres. Mais cette souplesse permet aussi des initiatives isolées de certains syndicats, qui ne sont pas tenus par des engagements au niveau régional. Aussi, lorsque la centrale syndicale suédoise LO décide en janvier 2022, dans la continuité du litige sur la directive, de cesser le paiement de ses cotisations à l'ETUC et suspend sa participation à ses réunions⁷⁷, les autres syndicats nordiques ne suivent pas le mouvement initié.

La souplesse institutionnelle de la NFS permet donc aux syndicats de trouver au niveau régional une arène pertinente pour s'opposer à la directive sur les salaires minimaux. Elle permet à la fois à la coordination régionale – caractéristique presque culturelle du syndicalisme nordique – de se dérouler, elle donne du crédit aux positions exprimées et une crédibilité à une stratégie de contournement des autres instances de coordination comme l'ETUC. Mais cette souplesse institutionnelle permet aussi à des stratégies de *free rider* de s'exprimer, comme l'a fait la LO suédoise, sans lier le groupe solidairement.

⁷⁷ Nordic Labour Journal, 28/01/2022, « Swedish LO : the ETUC no longer represents us »

CONCLUSION

« La réglementation ne constitue pas une politique sociale à part entière en l'absence d'instruments redistributifs. Le « bilan social » de l'UE apparaît donc toujours en déséquilibre face à l'affirmation continue des impératifs du marché et de la concurrence économique. »

Amandine Crespy⁷⁸

Au terme de notre étude, il apparaît que l'opposition ferme qu'ont opposé le Danemark et la Suède à la directive sur les salaires minimaux adéquats ne peut se comprendre que par un regard *pluriel*.

Il faut d'abord retenir une pluralité d'acteurs en jeu dans cette opposition. Les termes généraux de « Danemark » ou « Suède » recouvrent en réalité une grande diversité d'acteurs investis dans cette opposition, rassemblés dans deux groupes principaux que sont le groupe « politique » (gouvernements et parlementaires) et le groupe « syndical », que l'on ne peut pas écarter du champ d'analyse tant leur place est structurante dans les modèles sociaux nordiques.

Nous avons aussi décrit une pluralité des clés d'explications de cette opposition singulière. L'hypothèse du *réflexe protectionniste* que nous avons formulée est clairement évoquée par les acteurs. Le refus de l'intervention de l'Etat dans les modèles sociaux danois et suédois était alors une des raisons d'opposition à la directive qui occupe notre recherche, en ce qu'elle agite la crainte de se voir adresser une injonction à étatiser, légaliser, la fixation du salaire minimal. Plus encore, l'hypothèse d'une législation européenne qui viendrait contraindre les Etats nordiques à adopter un système de salaire minimum légal, peut faire craindre aux syndicats qu'une brèche puisse ainsi être ouverte vers d'autres régulations européennes toujours plus contraignantes⁷⁹. Plus largement, et par une comparaison avec le cas français, nous avons vu comment la singularité du modèle nordique de négociation collective produisait un rapport très différent à l'Europe et à ses législations sociales.

Mais notre intérêt était d'aller au-delà du discours des communiqués et déclarations officielles pour déceler des enjeux (et donc des intérêts) plus contextuels qui s'érigaient en toile de fond de la discussion de la directive. Nous avons ainsi explicité le rapport historiquement ambivalent

⁷⁸ Crespy A., *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, UB lire références, Bruxelles, Université de Bruxelles/UB lire références, 2019, p. 264

⁷⁹ Furåker B., Larsson B., *Art. Cit.*

des opinions publiques nordiques à l'UE et donc une forme de prudence toute naturelle à l'égard des législations susceptibles d'interférer avec des éléments tenant à l'identité nationale, dont le modèle social fait partie. Mais nous avons aussi mis en lumière le fait que les contextes politiques nationaux dans lesquels s'inscrivaient la discussion sur la directive au Danemark et en Suède n'étaient pas les mêmes, et supposaient ainsi d'apporter de la nuance derrière l'unanimité affichée de l'opposition au projet de directive. L'imminence d'élections générales et la relative faiblesse du gouvernement social-démocrate suédois incitait en effet les oppositions à radicaliser leur discours à l'encontre de la directive. Au Danemark, la position offensive du gouvernement de Mette Frederiksen imposait un ralliement à la stratégie sociale-démocrate. Mais plus encore, nous avons montré que la *mentalité de petit Etat (small-state mentality)* qui a saisi le Danemark était une variable centrale dans la compréhension du ressentiment à l'égard de l'UE. L'alternative proposée conjointement avec la Suède et qui consistait en un programme de mentorat individuel nous a invité à penser l'opposition à la directive particulière dans une logique de lutte plus large pour la défense d'un modèle social érigé en label, et manne extrêmement prolifique de capital symbolique.

Il nous a enfin fallu penser la pluralité des stratégies mises en place pour s'opposer à cette directive. Notre volonté d'inscrire notre travail dans la perspective d'une étude des *jeux d'échelles* nous imposait d'étudier les différents niveaux d'action (national, régional, européen) pour y déceler les ressources que les différents acteurs pouvaient y trouver et donc déterminer la stratégie la plus pertinente pour chacun d'eux. Là encore, nos résultats ont conclu à une situation plurielle en ce que, des intérêts divers devaient mener à des stratégies diverses. En lien avec le cadre politique national dans lequel s'inscrivait la discussion de la directive, nous avons montré que la position de force du gouvernement Frederiksen l'avait encouragé à poursuivre une entreprise de captation de l'électorat du *parti du peuple danois* en opposant une posture de fermeté à Bruxelles, capitalisant ainsi auprès de l'opinion publique à la fois sur l'image de partenaire intraitable et sur la défense symbolique d'un « modèle danois » pensé comme remède à la *small-state mentality*. En Suède, la situation pré-électorale a poussé la future coalition de Tidö à penser la directive comme un terrain d'expérimentation de leur future division du travail, entre la méthode laissée au futur gouvernement des *Modérés* et le corpus idéologique pris en charge par les *Démocrates de Suède*. Face à cela, les sociaux-démocrates ont défendu un usage direct du projet de directive, par un usage cognitif visant à activer le clivage entre défenseurs du progrès social universel et partisans du protectionnisme social. Et alors que les acteurs politiques trouvaient au niveau national l'échelle la plus pertinente d'action, les syndicats se

sont saisis du niveau régional pour porter leurs revendications et défendre leurs intérêts. Alors que la rigidité institutionnelle du Conseil nordique empêchait toute action politique effective au niveau nordique, la souplesse de la Confédération nordique des syndicats permettait au contraire de donner aux forces syndicales un terrain d'expression revendicative auprès de l'ETUC et des institutions bruxelloises.

Au terme de notre étude, il nous semble que demeure une question en suspens : celle de la Cour de justice de l'UE. Alors que cette dernière a longtemps fait figure d'épouvantail social, effrayant au premier chef la totalité du personnel politique et syndical danois et suédois, elle a connu un soudain regain de considération ces derniers mois, à mesure que le Danemark intenta le premier recours en annulation de son histoire, à l'encontre de la directive qui nous occupe. Si souvent décriée pour avoir fait primer les intérêts économiques sur les intérêts sociaux, l'institution de Luxembourg a été indéniablement le fer de lance de l'orientation prise par l'UE durant des décennies en matière sociale. Ainsi qu'Amandine Crespy l'a relevé, il semble illusoire de penser que des instruments réglementaires suffiraient à rééquilibrer la balance et créer une politique sociale cohérente, face à ce qui est devenu une doctrine presque culturelle qui a imprégné les différents corps sociaux de l'UE. Reste que le socle européen des droits sociaux semble avoir levé un espoir. Dès lors, comment ne pas percevoir l'annulation – aussi improbable qu'elle soit – de la directive sur les salaires minimaux suite au recours du Danemark comme un nouveau pas en arrière pour les pays les plus en demande d'Europe sociale ? Le ressentiment des pays du Sud envers les pays du Nord ne s'en trouverait assurément que renforcé.

ANNEXES

Annexe 1 : Entretien n°1 : Responsable confédéral du syndicat Force ouvrière (échanges manuscrits). 19 janvier 2023.

Q : Comment qualifieriez-vous l'Europe sociale et son histoire tumultueuse ?

R : Il est difficile aujourd'hui de qualifier l'Europe sociale sans effectivement regarder son histoire justement qualifiée de tumultueuse. Cependant, pour FO, l'Europe sociale, que l'on peut aussi qualifier d'Europe des travailleurs, ne s'arrête pas au cadre institutionnel de l'Union Européenne et de ses 27 Etats membres. Le Conseil de l'Europe, avec sa Charte sociale européenne (et la procédure de réclamation collective attenante) et sa Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, joue également un grand rôle dans une orientation plus sociale de l'Europe. Et au-delà de n'importe quel cadre institutionnel, l'Europe sociale est avant tout marquée par la solidarité entre les travailleurs en Europe et l'émergence d'un mouvement syndical européen notamment personnifié par la Confédération Européenne des Syndicats qui a vu le jour en 1953. Force Ouvrière était la seule organisation syndicale française parmi ses fondateurs et Alfred MISSLIN, syndicaliste FO, intégra le premier secrétariat confédéral (équipe dirigeante) de la CES.

Pour revenir sur l'histoire de l'Europe sociale, elle est indissociable de l'histoire de l'Union Européenne dès le traité instituant la CECA avec son incontournable article 3 qui prévoyait déjà de « (...) promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main d'œuvre, permettant leur égalisation dans le progrès (...) ». On retrouve ensuite dans le traité de Rome de 1957 de nouveau une reconnaissance du principe de progrès social et d'autres considérations sociales, notamment dans le titre III intitulé « La politique sociale » de la troisième partie du Traité sur la politique de la communauté. C'est comme ça qu'on s'est retrouvé avec le principe d'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes dès 1957.

Le développement du dialogue social européen, et notamment le dialogue de Val Duchesse initié par le président français de la Commission européenne J. DELORS en 1985, a aussi été une étape importante dans l'avancée de l'Europe sociale. La reconnaissance formelle du dialogue social européen, et l'extension des compétences sociales de l'UE, dans l'Acte Unique de 1986 ont effectivement marqué l'histoire de l'Europe sociale. Ces avancées institutionnelles sont allées de pair avec le développement d'une jurisprudence sociale de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), ancêtre de la Cour de justice de l'UE.

Le tumulte autour de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de l'UE en 1989, sous la pression du Royaume-Uni, et le Traité de Maastricht de 1992 (*et les fameux critères de Maastricht autour de la dette et du déficit public*) ont été vu comme des entailles sensibles à l'Europe sociale, privilégiant une approche comptable et économique au niveau européen. La montée en puissance du néolibéralisme, les vagues de privatisations et de libéralisation et l'avènement du dogme de la concurrence libre et non faussée au niveau européen dans les années 2000 ont contribué, selon FO, à remettre en cause l'Europe sociale que les travailleurs appelaient de leurs vœux. Le passage de la directive « Bolkenstein » sur la libéralisation des services en 2006 et les décisions de la CJCE dans les affaires Laval et Viking, faisant prévaloir les libertés économiques sur les droits sociaux fondamentaux, ont mené à une réelle rupture avec l'Europe sociale selon FO. L'affaiblissement du dialogue social européen à partir des années 2000, coïncidant avec l'émergence d'accords-cadres dit « autonomes » (*c'est-à-dire non transposable en directive de l'Union Européenne*), a également marqué un repli pour cette Europe sociale.

La crise économique et financière de 2008 suivie de la crise des dettes souveraines en 2012-2013 ont marqué un autre tournant avec la primauté de l'austérité et des politiques de flexisécurité

(essentiellement tournée vers la flexibilisation du marché du travail sans aucune réelle sécurité pour les travailleurs a contrario du modèle danois). L'Europe sociale s'est alors incarnée par la mobilisation constante des organisations syndicales, avec plusieurs euro-manifestations organisées à travers l'Europe. Des tentatives ont vu le jour depuis pour relancer l'Europe sociale, à commencer par le dialogue social européen comme en témoigne la déclaration européenne quadripartite de 2016 ou encore la proclamation interinstitutionnelle du Socle Européen des Droits Sociaux (SEDS) au sommet de Göteborg de 2017. Ces initiatives se sont cependant avérées insuffisantes pour revenir sur la rupture fondamentale avec l'Europe sociale opérée progressivement depuis le début des années 2000. Le sommet social de Porto, avec l'entérinement d'un plan d'action pour la mise en œuvre du SEDS, en mai 2021 a initié une nouvelle dynamique en faveur de l'Europe sociale mais FO craint que cette dynamique soit toujours insuffisante, d'autant plus face à l'expérience de la récente Conférence sur l'avenir de l'Europe qui peine à donner corps à ses conclusions, et notamment la demande d'un protocole de progrès social à inclure dans les traités européens qui permettrait de mettre fin à la primauté des libertés économiques sur les droits sociaux, une demande déjà exprimée par le mouvement syndical européen et Force Ouvrière dès 2008 lors de la précédente présidence française du Conseil de l'UE.

Q : Quelle place pour le syndicalisme au niveau européen ? Est-il pertinent ? La Commission a fait valoir dans son plan d'action sur le socle européen des droits sociaux sa volonté de renforcer le dialogue avec les syndicats : avez-vous l'impression que les syndicats sont davantage entendus à Bruxelles qu'auparavant ou n'est-ce là que des apparences ?

R : Concernant le syndicalisme au niveau européen, il est d'autant plus pertinent que les normes européennes et la prise de décision au niveau européen ont de plus en plus d'impact sur les politiques nationales et le quotidien des travailleurs au niveau national, même si les compétences de l'Union Européenne dans le champ social sont pour l'instant toujours moins développées que d'autres domaines. La mondialisation, la mobilité des entreprises, l'essor des chaînes de valeurs, l'émergence de multinationales ou encore la libéralisation à tout va du commerce international sont des exemples précis de l'opportunité du syndicalisme au niveau européen mais également international. La pandémie du COVID-19 a également démontré que certaines problématiques ne connaissent pas les frontières imposées par l'Homme. La solidarité internationale entre les travailleurs, une valeur fondamentale des organisations syndicales en France, comme en Europe et dans le monde, est également à l'origine de la mise en place de structures syndicales au niveau européen et international afin de faire bloc pour la défense des valeurs de justice sociale et de paix. Leon JOUHAUX, fondateur de Force Ouvrière et prix Nobel de la paix notamment pour son rôle dans la mise en place de l'Organisation Internationale du Travail, incarne de par son engagement la nécessité de maintenir un dialogue et une solidarité entre les travailleurs du monde entier pour contribuer à la paix, en Europe comme dans le monde.

Le rôle des organisations syndicales, la valorisation du dialogue social comme la reconnaissance des droits fondamentaux au travail, comme le droit de grève et le droit à la négociation collective, sont également bien inscrits dans le droit primaire de l'Union Européenne comme l'illustre aujourd'hui notamment l'article 153-154 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) avec une consultation prioritaire des interlocuteurs sociaux au niveau européen, en vue d'engager d'éventuelles négociations, en cas de proposition législative dans le champ social, un certain reflet avec l'article L1 du Code du travail en France. Concernant le dialogue avec les syndicats, la Commission européenne le mène non seulement dans le cadre de la procédure législative ordinaire mais également à travers des instances tripartites au niveau européen où siègent des représentants des organisations syndicales et patronales et des gouvernements nationaux à l'instar des comités consultatifs de l'UE où participent des organisations syndicales nationales. FO participe à titre d'exemple au comité consultatif de l'UE sur le Fonds social européen ou encore à celui sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. On retrouve également les agences sociales tripartites de l'Union Européenne soient Eurofound (fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail), CEDEFOP (formation professionnelle) et EU-OSHA (santé et sécurité au travail) dont la direction est assurée de façon tripartite entre les représentants des syndicats, des organisations patronales et des gouvernements nationaux.

La Commission européenne assure également un dialogue avec les syndicats dans le cadre du semestre européen, la coordination des politiques économiques et sociales au sein de l'Union européenne depuis 2011 (2-pack et 6-pack). Le dialogue avec la Commission européenne, à la fois avec la représentation en France de la Commission européenne, ou bien directement avec la DG EMPL et la DG ECFIN de la Commission avec l'appui de la Confédération Européenne des Syndicats, est généralement d'une meilleure qualité que le dialogue social avec le gouvernement français dans ce cadre-ci. Il nous arrive également d'avoir d'autres interactions plus périodiques, notamment sur des initiatives sociales de l'UE et pas nécessairement législatives, même si c'est plus rare. Il est difficile de dire si les syndicats sont davantage entendus qu'auparavant à Bruxelles. Les sujets et les opportunités d'échanger se multiplient, avec des échanges qui ont tendance à mieux se structurer avec le temps, et la pertinence de nos interlocuteurs auprès de la Commission européenne a également eu tendance à s'affiner.

Enfin, il existe des instances plus structurées, et parfois plus informelles, d'échange directement entre la Confédération Européenne des Syndicats et la Commission européenne. La CES serait davantage en mesure de s'exprimer dessus. Cependant, il est intéressant de noter la demande de la CES de mieux organiser les sommets sociaux tripartites qui sont organisés en amont des réunions du Conseil européen en présence de la direction des interlocuteurs sociaux européens (*CES du côté syndical, BusinessEurope, SMEUnited, SGI Europe du côté patronal*), de la présidence de la Commission européenne et du Conseil européen avec les présidences tournantes du Conseil de l'UE (*et les organisations syndicales et patronales desdits pays*).

La communication à venir de la Commission européenne sur le dialogue social, avec une éventuelle proposition de recommandation à l'attention du renforcement du dialogue social au niveau national, est très attendue. On peut néanmoins noter que la Commission européenne n'a pas nécessairement été d'un réel appui au dialogue social européen lorsqu'ils ont remis en question en 2018 les dispositions prévues dans les traités concernant la transposition en directive de l'Union Européenne des accords-cadres européens sectoriels conclus par la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et par la fédération syndicale européenne des services (UniEuropa).

Q : Comment accueillez-vous les effort mis en place ces dernières années pour faire avancer l'Europe sociale (socle européen des droits sociaux, puis plan d'action de 2021 pour le mettre en œuvre) ? Plus de 15 ans après les arrêts Viking et Laval, l'UE s'engage-t-elle sur une nouvelle voie, plus favorable aux travailleurs ?

R : Les efforts menés ces dernières années pour faire avancer l'Europe sociale sont bienvenus mais insuffisants. Le Socle Européen des Droits Sociaux a le potentiel de garantir une prise en considération plus transversale des droits sociaux dans les différentes actions de l'Union Européenne mais il reste encore trop inexploité, malgré les demandes expresses de la Commission européenne en ce sens. Cette carence vient davantage des Etats membres que des institutions européennes. On peut prendre à titre d'exemple la faible intégration du Socle Européen des Droits Sociaux dans le cadre du semestre européen en France. Le gouvernement français a imposé récemment la réforme de l'assurance-chômage et planifie une réforme des retraites pourtant contraires au Socle Européen des Droits Sociaux. FO n'a cessé de rappeler la contrariété de ces dispositions au SEDS, un argument que la Commission européenne continue d'ignorer, témoignant de la faiblesse du SEDS. Il apparaît davantage comme un épouvantail social que les gouvernements nationaux des 27 Etats membres peuvent agiter pour prétexter d'une avancée de l'Europe sociale plutôt qu'un véritable texte contraignant qui revient sur la primauté des libertés économiques sur les droits sociaux, sur le dogme de la concurrence libre et non faussée ou qui porte effectivement des avancées réelles en termes de droits pour les travailleurs en Europe.

Le plan d'action de 2021 a cependant eu le mérite de donner un peu plus de force au SEDS avec la présentation d'initiatives législatives de l'UE décisives dans le champ social à l'instar de la directive sur les salaires minimums adéquats ou la proposition de directive sur la transparence salariale. Il est encore trop tôt pour déterminer si ces initiatives seront véritablement porteuses de progrès social dans la pratique ou si elles seront dévoyées par les Etats membres, notamment dans le cadre de leur transposition

au niveau national, pour davantage réduire les droits sociaux et les prérogatives des organisations syndicales, à commencer par la négociation collective et le dialogue social. L'action syndicale menée sur ces initiatives vise à réduire ces risques et à sécuriser de véritables avancées pour les travailleurs mais ce n'est bien souvent qu'une partie du processus qui doit ensuite être relayé au niveau national. A titre d'exemple, l'accord récent trouvé sur la proposition de directive de l'UE sur la transparence salariale n'est pas exempt de risques même si son orientation générale est plutôt positive. FO compte s'appuyer sur cette nouvelle directive pour revenir sur les contraintes posées sur la négociation collective en matière d'égalité salariale par l'Index Egalité en France.

Pour revenir sur les arrêts Laval et Viking, peine est de constater que les libertés économiques continuent de primer sur les droits sociaux et que la jurisprudence Laval et Viking de la CJUE n'a jamais été formellement défaire, même si des décisions du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe auraient pu faire fléchir la CJUE. Face à ce constat, seul l'inclusion d'un protocole de progrès social (*pour la première fois défendue par les organisations syndicales français dont FO dans un entretien avec le président de la République N. SARKOZY lors de la présidence française du Conseil de l'UE du 2nd semestre 2008*) dans les traités européens permettra de sauvegarder les droits sociaux dans le cadre des autres politiques de l'UE, à commencer par sa politique commerciale, sa politique économique, sa politique de concurrence et autres. FO a soutenu les réflexions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe en ce sens et déplore la perte de momentum pour l'ouverture d'une Convention sur l'avenir de l'Europe, seule à même de réviser les traités européens. Même si les récents eurobaromètres et travaux sur l'avenir de l'Europe témoignent de la volonté des européens pour une Europe plus sociale, FO n'est pas naïve sur les risques associés à l'ouverture des traités européens, avec d'éventuelles conséquences sur les compétences sociales de l'UE ou encore la place/rôle des organisations syndicales et du dialogue social européen.

Q : FO, CGT, CFDT : les syndicats français et la confédération européenne des syndicats ont globalement (parfois avec quelques réserves) favorablement accueilli la directive sur le salaire minimum adéquat. Le tournant social de l'UE est-il en train d'advenir via cette directive ?

R : Le tournant social de l'Union Européenne que les travailleurs appellent de leur vœu en Europe et en France ne saurait se résumer à une seule directive de l'Union Européenne, d'autant plus qu'elle reste à transposer en droit national par l'exécutif français. L'absence de réel dialogue social en France sur la transposition des directives de l'UE dans le champ social en France et les récentes tendances à expédier les transpositions (*quand ce n'est pas en retard et sous le coup de procédures d'infraction de la Commission européenne*), d'autant plus qu'elles se font généralement *a minima* ou à coups d'ordonnances comme en témoigne le projet de loi en cours de discussions portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (DDADUE).

Cette directive est cependant un bon signal pour l'avancée de l'Europe sociale sous deux angles principalement : l'amélioration des conditions de vie de millions de travailleurs en Europe dont le salaire minimum est actuellement largement insuffisant (*et en-dessous du double seuil de décence, comme les syndicats l'ont appelé dans les discussions, soit 60% du salaire médian et 50% du salaire moyen*) et la lutte contre le dumping social qui bénéficie aux autres travailleurs qui ne verraient pas nécessairement le niveau de leur salaire minimum légal augmenter mais qui ne souffriront plus (ou moins) de la mise en concurrence injuste entre les travailleurs en utilisant le salaire comme variable d'ajustement. Cette directive sera également déterminante pour lutter plus durablement contre les pratiques antisyndicales et soutenir la négociation collective en matière salariale, et notamment pour les Etats membres dont le salaire minimum est fixé par des minimas conventionnels de branche. Pour la France, avec un salaire minimum légal et des minimas conventionnels de branche, l'équilibre final trouvé est globalement satisfaisant même si des carences subsistent. Le travail réalisé aux côtés de la Confédération Européenne des Syndicats a permis de lever les principaux risques portés par les organisations patronales et certains gouvernements conservateurs. Il subsiste des risques qui nous reviendra de contrecarrer dans la transposition de la directive au niveau national. Pour FO, il s'agira surtout d'appliquer effectivement les

principes de non-régression sociale et de dispositions les plus favorables prévus par la directive en elle-même.

Même si les salaires minimums était un vieux serpent de mer au niveau européen, pour FO, la proposition de directive de l'UE sur les travailleurs de plateforme est peut-être plus emblématique en termes d'éventuel tournant social de l'UE. Face à l'explosion des travailleurs non-standards et de l'ubérisation de nos économies, l'Union Européenne dispose des moyens à travers cette directive de lutter contre un modèle économique basé sur le contournement des législations sociales et du travail en Europe (*avec un retour à la tâcheronnisation prisee au XIX^e siècle*) et de mettre un terme à la pratique des faux travailleurs indépendants prisee par les plateformes numériques de travail. Les contentieux remportés par les travailleurs et les syndicats partout en Europe comme en France contre les plateformes numériques du travail ont créé une opportunité pour le législateur de mettre fin aux tentatives de créer un troisième statut, de droit ou de fait, qui serait une réelle rupture avec la protection des travailleurs salariés et la liberté des vrais travailleurs indépendants, combinant le pire des deux mondes pour assurer la protection la plus minimale des travailleurs concernés et le profit le plus maximal pour les plateformes numériques, sans considérer ses implications en matière de fiscalité et de financement de la sécurité sociale. Face à ces considérations, FO espère que la procédure législative ordinaire aboutira sur une position favorable aux travailleurs, avec une présomption réfragable de salariat, un appui à l'Inspection du travail et un encadrement plus strict de la gestion algorithmique. Ce dossier donnera le signal sur les capacités de l'Europe à rester sociale face à la transition numérique également et ses implications pour le monde du travail à l'avenir. Elle est également une opportunité pour rappeler aux travailleurs en France que l'Europe peut également être porteuse d'avancée de progrès social et être source d'appui face à une législation nationale contraire aux droits et aux intérêts des travailleurs, telle qu'elle existe pour l'instant en France.

Q : La Suède et le Danemark se sont très fermement opposés à cette directive, estimant qu'il s'agissait d'une irruption intolérable de l'UE dans leur système de négociation collective des salaires en place, qu'en pensez-vous ? Est-ce le rôle de l'UE ?

R : Concernant la position de la Suède et du Danemark, les préoccupations qu'ils ont exprimées, y compris au sein du mouvement syndical européen, étaient légitimes et ont été comprises par FO comme par la Confédération Européenne des Syndicats (CES) et la majeure partie de ses affiliés. C'est pourquoi le mandat de la CES, voté à la large majorité de ses affiliés, était également tourné vers la protection des systèmes qui fonctionnent bien comme celui suédois et danois, selon le retour des organisations syndicales de ces pays. Nous avons intégré dans nos revendications très rapidement plusieurs garanties pour s'assurer que la directive n'empiète pas sur leur modèle. Et ces garanties ont effectivement été obtenues au cours des discussions et des négociations le long de la procédure législative sur la directive de l'UE sur les salaires minimums adéquats en Europe. A l'issue du processus, ces garanties ont été jugée insuffisantes par les syndicats suédois et danois et nous nous sommes mis d'accord, au sein du mouvement syndical européen, sur le fait de ne pas partager la même analyse et de ne pas être nécessairement d'accord sur le sujet.

Tout au long du processus, FO a tenté de faire passerelle, *via* une application plus effective du principe de non-régression, entre les syndicats suédois et danois plus précautionneux et les syndicats d'autres EM qui voient dans cette directive une opportunité historique pour revoir sensiblement le niveau de leur salaire minimum, de développer la négociation collective en matière salariale ou encore de lutter contre les pratiques antisyndicales. FO reste toujours entre ces deux approches, voyant clairement la valeur ajoutée de cette directive pour des millions de travailleurs en Europe tout en restant vigilante sur les risques de détournement au niveau national dans le cadre de leur transposition, c'est pourquoi les travaux sur ce dossier ne sont pas clos et continueront de nous mobiliser dans les prochains mois et les prochaines années.

Concernant le rôle de l'Union Européenne, il faut davantage se tourner vers les compétences de l'Union Européenne dans le champ social telles que définies par les Etats membres dans le cadre de l'élaboration du droit primaire de l'UE. Force est de constater que les compétences de l'UE ont bien été respectées,

comme le confirme également le service juridique du Conseil et le service juridique du Parlement européen. C'est également l'avis de la Confédération Européenne des Syndicats et de Force Ouvrière. Il convient d'être pédagogue sur le sujet et éviter toute idée reçue. On parle bien de « salaires minimums adéquats en Europe » et pas d'un « SMIC européen ». La mise en place d'un dispositif unique, en plus d'être impossible au vu des écarts de niveau de vie au sein de l'UE en l'absence de réelle convergence des niveaux de vie en Europe, viendrait là davantage débattue et remise en question à la lumière des compétences actuelles de l'UE. A l'instar des organisations syndicales suédoises et danoises, nous sommes effectivement attachés au principe d'autonomie des interlocuteurs sociaux et au respect des modèles sociaux nationaux. Il s'agit de l'essence même de l'Union Européenne : unis dans la diversité. Même si nous disposons d'une histoire commune en Europe, y compris sociale, nous disposons également de modèles sociaux nationaux divers et variés, chacun le fruit d'une histoire sociale différente, de luttes et de pratiques syndicales différentes. C'est en se basant sur cette diversité que nous pourrions tirer vers le haut les conditions de vie et de travail en Europe et que nous pourrions avancer véritablement vers l'Europe sociale que nous appelons de nos vœux. Il ne nous revient nullement de dire si tel ou tel modèle convient le mieux à tel ou tel pays et nous restons respectueux des modèles défendus par d'autres syndicats, même s'ils ne correspondent pas nécessairement à nos pratiques et à nos conceptions.

Annexe 2 : Entretien n°2 : Fonctionnaire du Parlement danois en charge des questions européennes. 26 janvier 2023

Q : How did you get there ? Tell me about your professional background.

R: I've been working some years of my career working on this issue. I work now as EU adviser in the Danish Parliament. I've been working here for 2 years now. Before that, i've been working in various ministries. In the last 7 years, i was working for EU affairs: in the ministry for social affairs and in the past 4 years i was working in the ministry for employment, especially on the EPSR, the social dimension and the directive on adequate minimum wage. It is a file i have been following closely in the Danish Parliament, which is an issue that is very important for the Danish political parties, the social partners. It has been discussed quite a bit in Denmark. I think my interest for European affairs rely on my long-term interest for international affairs, for Europe. I've been travelling a lot all over Europe with my parents. It's also close to my academic interest in politics, social affairs, government. It fits quite nicely. Obviously, the EU is important for all European Member states but also, perhaps more important, for a small member State like Denmark. I think there has been a shift in Denmark in recent years on the view of the EU, as well as in other European Member States. After Brexit, after former President Trump, the rise of China and so on.

Q : What could you say about this shift?

R : I think it's related to discussions on social dimension. As you are probably aware, Denmark joined the European community rather late. We had a referendum on 1972 and joined on the 1st January 1973. that is quite late. I think that a lot of the founding countries of the EU had another debate into the European community or collaboration, which obviously was related to the timely proximity to the Second World War. They needed to develop trade, understanding between countries or, at least what Denmark refers to, Europe as a project for peace. It has been higher on the agenda for other countries. When Denmark joined in 1972, there was some timely distance to Second World War. Also, Denmark had to compare to a lot of other European countries. The Danish experience of the WW2 was less terrifying (to use that expression). Denmark was occupied by Germany obviously but it was more a collaboration policy. The Danish experience of the WW2 was not as tough as other European countries. In 1972, the debate in Denmark was not so much about the big ideas of Europe, those ideas of peace, understanding etc. It was more a question about trade. The UK was about to join the European collaboration at that time and the UK was the biggest trade partner at that time. So there was a lot of economic question being discussed. Also, there are a lot of question that are still being discussed in relation to the social dimension of the EU, the EPSR, the adequate minimum directive. It is a question about EU interpretation vs the right to determine how the welfare state and the labor market is organized. Before the Danish referendum about joining the EU, the Danish social partners (both side of the industry) did commercials in the newspapers together. The headline on the newspaper - it's a Danish expression, impossible to translate - presented a message that was: even after joining the European society, we will still deal the main issues on the labor market ourselves.

Q : In the context of adhesion with opt-out clauses and other things after. What Danish Euroscepticism?

R : I think that this also changed over time. During the referendum on the opt-out in 1992/1993, that was really the left wing that was driving the debate. You can talk about euroskepticism, I don't think that's taking too far. It (the left wing) was concerned a lot about the threat of the EU being driven by a *neoliberal* agenda. It would harm the Danish wages, the Danish working conditions. Denmark exaggerated the argument a little bit. Also, the idea that Denmark would be flooded with the migrant workers from the less wealthy European countries. That was a lot of the argument. I think it really placed into the, what we in Denmark often refer to as a small state mentality. One thing is the experience of the WW2 but also, in the past centuries, Denmark, at a point, was a much bigger country than it is now. It

has lost much of its territory toward Norway, Sweden, later on Germany... So some history really explains the threat that was perceived for a small country : by joining this big EU, they would lose their own voice. There is this embedded threat, our experience about the loss of our territory, the loss of our power and so on. It also fits into this debate, I think.

Q : Some other countries in the region, like Sweden, had the same reaction as Denmark on the directive. Are there the same reasons?

R : I think, for Sweden obviously, that they have their own historical past. They have a bigger country, quite a bigger population than Denmark. But I think that one of the things they share and that is quite important to understand their position on the minimum wages directive is the labor market model. In Denmark, we refer to this as the "Danish model". But it's really not a Danish model, more a Scandinavian model. This is about the important role being played by the social partners, through the collective agreements. A lot of the working conditions - which in most of other European countries are dealt with legislation - are dealt through collective agreements in Denmark, in Sweden, in Norway as well. One of the things in Denmark that I think was the same for Sweden and that has really been seen as the "crown jewels" of this model is the negotiation of wages, through the collective agreements. That is why, I think, the wages are perhaps or probably the most sensitive issue for both Denmark and Sweden when it comes to discussing the social dimension and the EU regulation about labor market.

Q : Denmark and Sweden has won a lot of concessions on the directive, which has almost no impact yet. Why both countries continue to fight this directive? Is it only posture?

R : It is a very good question, that is being discussed in Denmark also. There are voices, especially in the academics but also in the political parties, that are pointing to the point you just mentioned. The final directive is weaker, and I think this is recognized by most political parties in Denmark. The former government (before December 2022) of the social-democratic party, in 2022, they did an analysis of the final text of the directive (on the website of the Danish Parliament). The conclusion of this analysis - to which they are still sticking now - is that the text of the final directive will not make a difference in Denmark. Denmark will not have to change, at the moment its procedures. Denmark can go on and nothing will happen frankly. I think this view is pretty much shared around the political spectrum, as well as with the social partners. The final directive really doesn't change the situation in Denmark. There are some minor details about sending some statistics to Eurostat but, really, it's not major significant. The argument from the current government about bringing a case to the Court of justice is what we have said before: the directive doesn't change the situation in Denmark; Denmark, Sweden and other skeptical countries have been given some concessions during the negotiations, but this is a matter of principles. This is the argument: it's a matter of principles for Denmark. There is a question that is still being discussed in Denmark: is this really a legislation concerning wages? (link with the treaties). But the principal issue and the principal argument that has been put forward by the government and which is being shared by - not all but almost - all political parties is that this is a matter of principles. If we accept this, what will happen next?

Q : In Sweden, there has been a coalition of parties against the social-democrats at the time of the EPSR. What about the SD in Denmark? They are also strongly opposed to this kind of interference? What position during the negotiations of the EPSR?

R : Yes. The debate about EPSR in Denmark was led by a government that was not made of the social-democrats at that time, it was led by the Liberal party (which is now a part of the government). At that time, Denmark supported the EPSR. But this was being discussed quite a lot in Denmark and there was some skepticism as well. Denmark supported this but at the EPSCO council meeting in October 2017, when it was being endorsed by the council, Denmark did a statement about the EPSR, with 3 main points: (1°) the EPSR is a set of political principles, it holds no legal value ; (2°) the EPSR does not move competence from the Member States to the EU ; (3°) The competence, the responsibility and the

autonomy of the social partners should be respected in the future work on the legislation following the EPSR. There were obviously new answers in this discussion but this view was shared in almost the entire political scale in Denmark.

Q : Would you say that the EU is a good level of action for social issues? Are the Danish skeptical about any kind of European social regulation?

R : I think that most Danes are skeptical. The opposition to the minimum wage directive shows this, that there is a widespread opposition to that in Denmark. But it has been recognized in Denmark that the EU also can help solve some of the problems on the social dimension which has not been solved through the Danish model. For instance, a lot of the Danish legislation on equal rights is thrived by European legislation. I would not say that all of Danes are aware of this but a lot of Danes are aware of this and support this. There have been recently debates in the Parliament about the directive on wage transparency. And it was supported by a majority in Parliament. But even though Danes can support some social legislations, they are mainly skeptical. The former commissioner for social affairs Marianne Thyssen, in 2017 (prior to the presentation or discussions about EPSR) visited Denmark in order to persuade the Danish politicians and the Danish public to support the pillar and she called this opposition to European legislation on the social dimension and labor market affairs the "Danish paradox". Denmark and other Scandinavian welfare states are often seen as an example for European legislation. Also there was this paper done by the European Commission in April 2017 on the social dimension in Europe, which directly refers to Denmark as a model about how to build a labor market. So she called this the "Danish paradox". Denmark and other Scandinavian welfare states labor market are role model, but they are also skeptical.

Q : Denmark was very proud to serve as a model when it came to *flexicurity*. Why would it be such a shame now, when it comes to wages? The directive implicitly say that your model is a model that other countries should pursue. Why don't you push on that?

R : Obviously, Denmark and Sweden like to be role models. I think this is also about the question: who should do the legislation about the labor market? As I mentioned already, in Northern countries, we heavily rely on the collective agreement made by the social partners. Politicians from Denmark and Sweden refer from doing legislation on quite a big part of the labor market issues, about working conditions, about wages and so on. I think the social partners in Denmark, on some parts of the labor market, don't like the legislation being done by the Danish politicians, and they don't like the legislation being done by European legislation as well. So this is not only a question about Euroscepticism or relationships between the country and the EU, this is also, to the core, really the question of "what part of the labor market should be handle through legislation and what part should be handle through collective agreements or by the social partners themselves." The labor market model that is often being referred to as the "Danish model", even though it's not Danish or not unique in Denmark, is really a part of the Danish understanding, one of the myths, of the core understandings of how the Danish society works. It is a part of our national identity. I don't think that it's taking it too far. It fits into a lot of traditions. It stands from what was called "September settlement of 1899", which was made in Copenhagen in September 1899 obviously. In 1899, there has been a massive lock-out by the employers in Copenhagen. It has lasted for about 3 months. This created big social tensions. They were living on a low level of existence. Lot of people believe that it could be on a branch of, if not revolution, at least social riots. So there has been the September settlement of 1899, done between the employers (their representants) and the employees (the trade unions). It really established the core elements of what is still considered today as the "Danish model". I can give you 3 main points : (1) the trade unions should respect the rights of the management ; (2) The employers should respect the right of the labor force to organize in unions ; (3) all or a lot of issues should be dealt with collective agreements, that should be going on for a period of time (2 or 3 years) and in between, when a collective agreement is settled, there should be peace and lock-outs. This is for us really a historic event that is being referred to with a lot of

pride. This a really defining moment for Denmark and for the myth about the Danish society and our national character.

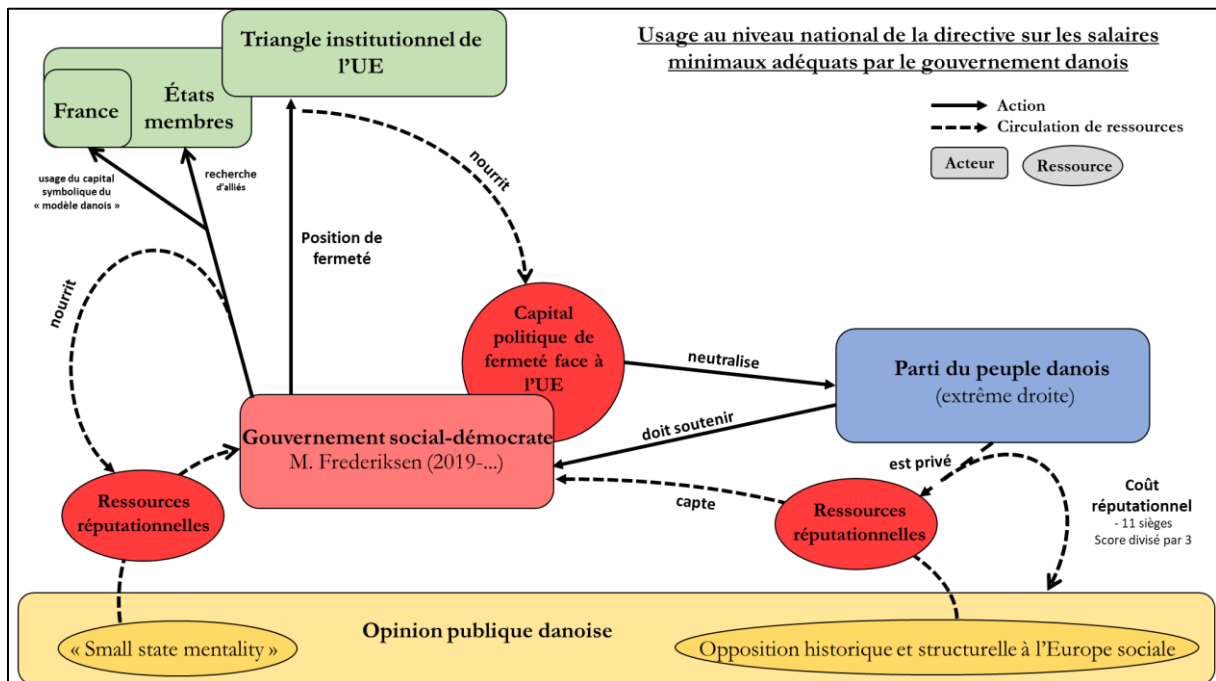
Q: Do the Danish media talk about the EU and the directive controversy?

R: I think that there has been a change about the media coverage of the EU in Denmark. It used to be very suddenly discussed in the Danish media. There was this kind of discussions feeding the euroskepticism about "now the EU made this new rule and it's harmful to our business." But I think there has been a change in the last decades or so, as we have been discussed at the start of our conversation. Especially in the last decade or so, there has been a shift in how the EU is perceived and how the debates about the EU takes place in Denmark. And it's both in the public, in the political life, in the media and obviously they reflect each other in a way. After Brexit, after the election of President Trump, after Coronavirus, after the rise of China, USA pivot to Asia ... there has been very much a shift in Denmark. And this is not only my view, a lot of experts say this. There is really much now an acceptance that, in order to fight or rule-base international society, trade, human rights, democracy and all of these very important issues, we need a strong EU. And especially, all member states need a strong EU. But, especially for Denmark being a very small country, small population, small in terms of military power, economic power and so on. It's especially important for us. And also because the Danish economy is very heavenly relied on international trade and exports, so it's even more important for Denmark. I think the media coverage reflects this change but also promote this change.

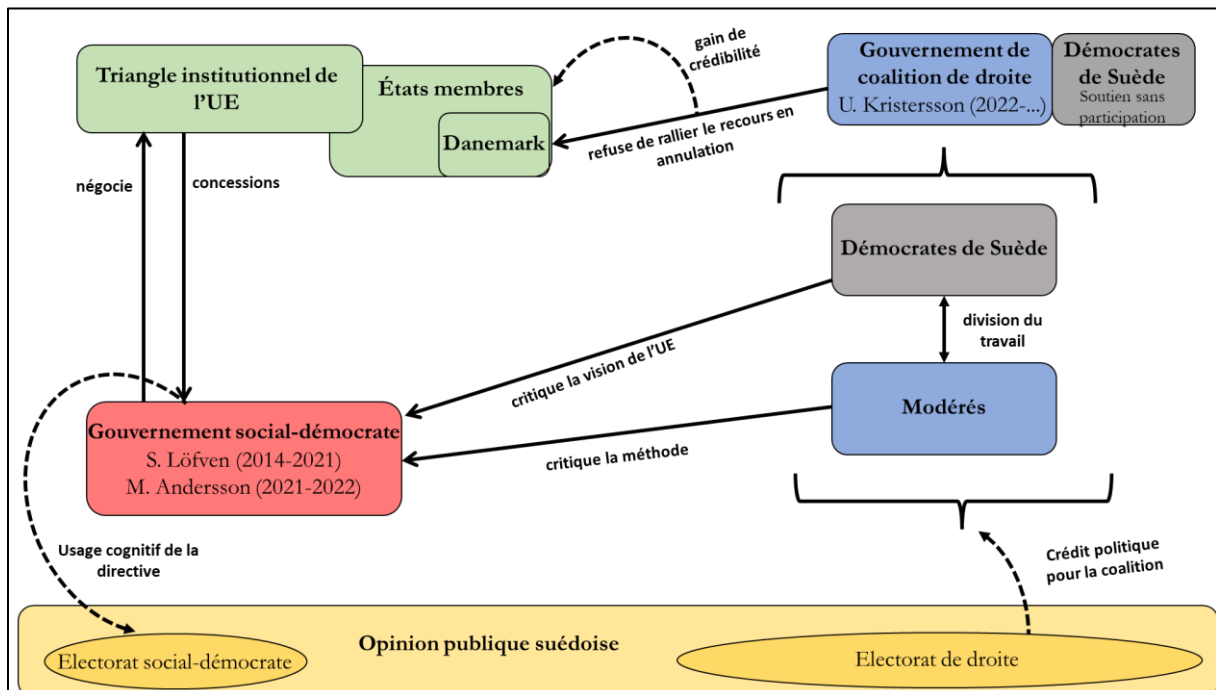
Q: Telle me about the interactions that you can have with EU officials. How are the exchanges between Danish administrators and Brussels?

R: In my current position, I don't have much exchanges with the European commission but in my past, working in various ministries, I had quite a lot. When i was working in ministry for social affairs, I was one of 2 Danish representatives on the social protection committee // In ministry for employment, one of 2 Danish representatives on the employment committee. We had a very good exchange with the Commission. I think that one thing is the political differences. Everybody is aware that we are civil servant, representing the various views of our countries. I think the most of discussions that have been made on those committees are not political discussions but the work that has been done on social questions in working parties. These are more exchanges on good practice, peer reviews, peer learning. Especially in the ministry for employment, since Denmark (on a political level) often was some kind of skeptical to legislation on labor market affairs. Since Denmark was very more skeptical on a political level. Otherwise, exchanges were very good, very fruitful. I'm not flattering myself too much to say that Denmark is considered in this area to be one of the countries (with other) to contribute the more about peer learning, peer exchanges, best practices and so o

Annexe 3 : Schéma explicatif du dispositif stratégique mis en place par les acteurs politiques danois dans l’usage de la directive au niveau national



Annexe 4 : Schéma explicatif du dispositif stratégique mis en place par les acteurs politiques suédois dans l’usage de la directive au niveau national



BIBLIOGRAPHIE

Références citées dans le corps du mémoire :

- ANDERSSON Jenny, « Qu'est-ce que ce modèle suédois ? Débats constitutifs pour comprendre l'histoire de la social-démocratie suédoise, son modèle et son évolution jusqu'aux élections de septembre 2010 », *Histoire@Politique*, n°13, 2011, p. 161-175
- AUCANTE Yohann, *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, Paris, Armand Collin/Collection U, 2013, 256 p.
- AUCANTE Yohann, « La Suède à l'heure du nationalisme », *Esprit*, 2023/1-2, p. 17-21
- BARBIER Jean-Claude, « Retours sur le « modèle danois » : quinze ans d'analyses croisées », *Politiques sociale et familiales*, n°112, 2013, p. 29-37
- BIELER Andreas, MORTON Adam D., « Another Europe is possible ? Labour and Social movements at the European social forum », *Globalizations*, vol. 1, n°2, 2004, p. 305-327
- CAUNE Hélène, « Cadrage européen et (re)cadrage national : l'exemple de la flexicurité », *Quaderni*, n°80, 2013, p. 25-46
- CAUNE Hélène, « L'eupéanisation comme ressource politique. Le cas des réformes du code du travail au Portugal », *Politique européenne*, n°49, 2015, p. 116-149
- CRESPIY Amandine, *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, UB lire références, Bruxelles, Université de Bruxelles/UB lire références, 2019, 312 p.
- CRESPIY Amandine, QUERTON Lara, « Le Parlement européen et les attentes des citoyens », *Revue de l'Union européenne*, Dalloz, 2020, p. 245-256
- ESPING-ANDERSEN Gøsta, « Les trois économies politiques de l'État-providence », *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses Universitaires de France/Le lien social, 2007, p. 21-49
- FURÅKER Bengt, LARSSON Bengt, « The European Trade Union Movement and the Issue of Statutory Minimum Wages », *Trade Union Cooperation in Europe. Patterns, Conditions, Issues*, Palgrave Pivot Cham, 2020, p. 75-107
- GRAZIANO Paolo, JACQUOT Sophie, PALIER Bruno, « Usages et eupéanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, n°40, 2013, p. 94-118
- GUIRAUDON Virginie, « European integration and Migratino policy : vertical policy-making as Venue shopping », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n°2, 2000, p. 251-271

- HAGEN Kåre, « Towards a europeanisation of social policies ? A scandinavian perspective », *Politique européenne*, n°2, 2001, p. 67-86
- HANSEN Martin Ejnar, FAZEKAS Zoltán, « All Votes are Equal ? Significant Legislation and Party Competition in the Danish *Folketing* », *Scandinavian Political Studies*, vol. 38 n°3, 2015, p. 255-276
- KRISTIANSEN Jens, « European Challenges of the Nordic Collective-Agreement Model », in KRISTIANSEN Jens (dir.), *Europe and the Nordic Collective-Bargaining Model*, Copenhagen, Nordic Council of Ministers, 2015, p. 15-77
- LARSSON Gudmund, « Points de vue syndicaux sur l'adhésion de la Suède à la Communauté/l'Union européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°359, 1992, p. 531-536
- LARSSON Bengt, « Cultural obstacles in transnational trade union cooperation in Europe », *Nordic Journal of Working Life Studies*, vol. 10, n°1, 2020
- LE GALÈS Patrick, « Gouvernance », in BOUSSAGUET Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 299-308
- LOUIS Julien, « Plaider l'Europe sociale contre l'Europe du marché. Le cadrage des affaires Viking et Laval par la Confédération européenne des syndicats », *Politique européenne*, n°77, 2022, p. 6-34
- MAIRA Michaël, « Quels impacts de la jurisprudence de la CJUE sur la protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne ? Les cas de la Belgique, du Royaume-Uni et de la Suède », *Politique européenne*, 2013/2 n°40, 2013, p. 121-129
- RADAELLI Claudio M., « Européanisation », in BOUSSAGUET Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 239-247
- SCHARPF Fritz W., « Economic integration, democracy and the welfare state », *Journal of European Public Policy*, n°4(1), 1997, p. 18-36

Lectures annexes de compréhension globale du sujet :

- CRESPIY Amandine, « L'Union européenne et la protection sociale : c'est compliqué ! », *Informations sociales*, n°203-204, 2021, p. 63-71
- GRAZIANO Paolo R., JESSOULA Matteo, « Sauvé par l'Europe, piégé par l'Europe. Les réformes de l'État-providence italien (1992-2012) », *Politique européenne*, n°40, 2013, p. 44-70
- ROBIN-OLIVIER Sophie, « Droit de l'Union et droit du travail : les rapports compliqués d'un vieux couple », *Revue de l'Union européenne*, n°623, 2018, p. 650-657

SOURCES

Sources juridiques :

- Directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne ;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041>
- Socle européen des droits sociaux, 2017 ;
https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), Art. 151 à 164 ;
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:88f94461-564b-4b75-ae77-c957de8e339d.0010.01/DOC_3&format=PDF
- CJUE, Affaire C-438/05, 11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation et autres, contre, Viking Line ABP et autres* ;
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0438_SUM
- CJUE, Affaire C-341/05, 18 décembre 2007, *Laval un Parteneri Ltd, contre, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, et autres* ;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0341>

Sources institutionnelles de l'UE :

- Commission européenne, 27/06/2007, COM(2007) 359, *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* ;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0359&from=ES>
- Commission européenne, 04/03/2021, *Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux* ;
https://commission.europa.eu/publications/european-pillar-social-rights-action-plan_fr
- Commission européenne, 03/06/2020, COM(2020) 3570 final, *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* ;
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2020\)3570](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)3570)
- Commission européenne, 28/10/2020, COM(2020) 682 final, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne* ;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682>
- Commission européenne, 28/10/2020, COM(2020) 246 final, *Résumé du rapport d'analyse d'impact accompagnant la proposition de directive relative à de salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne* ;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0246>

- Conseil de l'UE, 04/10/2022, *Résultat du vote sur la directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne* () ;
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13171_2022_INIT
- Parlement européen, 13/09/2022, *Débat en séance plénière sur les salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne* ;
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-09-13-ITM-009_FR.html
- Parlement européen, 14/09/2022, *Votes sur le compromis trouvé avec le Conseil sur la directive relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne (première lecture)*, p. 16-18 ;
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2022-09-14-RCV_EN.pdf

Sources institutionnelles danoises :

- Gouvernement danois, 01/03/2018, *Lettre du Ministre de l'emploi à la Commissaire pour l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité du travail au sujet de l'EPSR* ;
<https://www.eu.dk/samling/20171/almdel/EUU/bilag/444/1862796/index.htm>
- Gouvernement danois, 30/11/2020, *Mémorandum du gouvernement sur le projet de plan d'action de la Commission pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux* ;
<https://www.eu.dk/samling/20201/almdel/EUU/bilag/132/2294426/index.htm>
- Gouvernement danois, 16/01/2023, *Note du gouvernement au comité européen de la Folketing sur le recours en annulation devant la CJUE concernant la directive sur les salaires minimaux dans l'UE* ;
<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/EUU/bilag/181/2655259/index.html>
- Contribution conjointe du Danemark et de la Suède dans le cadre de la consultation publique de la Commission sur son plan d'action pour la mise en œuvre de l'EPSR ;
<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/EUU/bilag/132/2294427.pdf>
- Parlement danois (Folketing), 15/12/2020, *Avis motivé sur la proposition de la Commission pour une directive relative aux salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne* ;
[https://www.eu.dk/samling/20201/kommissionsforslag/kom\(2020\)0682/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20201/kommissionsforslag/kom(2020)0682/index.htm)
- Parlement danois (Folketing), 26/11/2020, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/euu/bilag/563/2402835.pdf>
- Parlement danois (Folketing), 04/12/2020, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://www.eu.dk/samling/20201/almdel/EUU/bilag/625/2413876/index.htm>
- Parlement danois (Folketing), 11/03/2021, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://www.eu.dk/samling/20211/almdel/EUU/bilag/56/2473084.pdf>
- Parlement danois (Folketing), 06/05/2021, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/euu/bilag/149/2495364.pdf>
- Parlement danois (Folketing), 10/06/2021, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/EUU/bilag/717/2617044/index.htm>

- Parlement danois (Folketing), 07/10/2021, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/EUU/bilag/15/2638070/index.htm>
- Parlement danois (Folketing), 18/11/2021, *Déclaration de la commission parlementaire de l'emploi au comité européen concernant la proposition de la Commission pour une directive sur des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne* ;
[https://www.eu.dk/samling/20201/kommissionsforslag/kom\(2020\)0682/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20201/kommissionsforslag/kom(2020)0682/index.htm)
- Parlement danois (Folketing), 20/01/2023, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/EUU/bilag/181/2655259/index.htm>
- SJÖDIN Erik, *A review of the Directive on adequate minimum wages in the European Union* (rapport confié par la centrale syndicale 3F) ;
<https://www.eu.dk/samling/20222/almdel/EUU/bilag/54/2639215/index.htm>

Sources institutionnelles suédoises :

- Parlement suédois (Riksdag), 20/10/2017, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/536F9902-9D78-4413-8C9A-725CA01F0E4E>
- Parlement suédois (Riksdag), 18/10/2019, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/A4EB3EF7-2FC8-4631-B27A-BAFC16F84062>
- Parlement suédois (Riksdag), 06/12/2019, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/1C12020E-B820-4D4A-AEEA-75EF70FC0F28>
- Parlement suédois (Riksdag), 21/02/2020, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/C84B9427-3D16-4A94-978E-94599327B499>
- Parlement suédois (Riksdag), 13/03/2020, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/123CCECC-2A7E-42CF-B838-A4750DA9D40F>
- Parlement suédois (Riksdag), 18/09/2020, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/0C554467-322C-40FF-BA3B-5846D627A59A>
- Parlement suédois (Riksdag), 27/11/2020, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/9B52DA02-6A2C-44CF-AC94-65ED1F2C3201>
- Parlement suédois (Riksdag), 04/12/2020, *Réunion du comité européen (retranscription)* ;
<https://data.riksdagen.se/fil/C63B1362-9380-4668-B445-C32BBC60D21E>
- Parlement suédois (Riksdag), 21/01/2021, *National Parliament reasoned opinion on subsidiarity – proposal for a directive on adequate minimum wages* ;
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2020/0682/SE_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2020\)0682_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2020/0682/SE_PARLIAMENT_AVIS-COM(2020)0682_EN.pdf)

Sources syndicales :

• Syndicats danois

- FH, 07/05/2021, « Ugen i EU - uge 18: Specialudgave om det sociale topmøde i Porto » ;
<https://fho.dk/blog/2021/05/07/ugen-i-eu-uge-18-saerudgave-om-det-social-topmoede-i-porto/>
- FH, 26/08/2022, « Bente Sorgenfrey revser A4-analyse: Virkelighedsfjern og forkerte antagelser » ;
<https://www.a4medier.dk/overenskomst/artikel/bente-sorgenfrey-analyse-fra-a4-bygger-paa-forkerte-antagelser>
- FH, 05/12/2022, « FH til Regeringen: Tag søgsmål om annullation af direktiv om mindsteløn helt til EU-domstolen! » ;
https://fho.dk/blog/2022/12/05/fh-opfordrer-regeringen-til-at-anlaegge-soegsmaal-om-annullation/?x_tr_sl&x_tr_tl&x_tr_hl

• Syndicats suédois

- LO Sverige, 02/12/2021, « Congress statement on European minimum wages » ;
https://www.lo.se/english/news/congress_statement_on_european_minimum_wages
- LO Sverige, 15/03/2022, « Låt inte EU bestämma över danska och svenska löner » ;
https://www.lo.se/start/lat_inte_eu_bestamma_over_danska_och_svenska_loner
- LO Sverige, PTK, Svenskt Näringsliv, Avril 2021, « Fördjupad analys » ;
https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/y2qvqb_210423-partsgemensam-fordjupad-analys-minimilonerpdf_1169697.html/210423+Partsgemensam+f%25C3%25B6rdjupad+analys+minimil%25C3%25B6ner.pdf

• Syndicats français

- CFDT, 13/09/2021, « Grand angle : Vers un salaire minimum européen » ;
https://pste.cfdt.fr/portail/pste/actualites/-inform-express-grand-angle-vers-un-salaire-minimum-europeen-srv2_1191502
- CGT, Novembre 2015, Repères revendicatifs, « Fiche n°1 : Normes sociales européennes et internationales » ;
<https://www.cgt.fr/dossiers/tous-les-reperes-revendicatifs-de-la-cgt>
- CGT, Novembre 2015, Repères revendicatifs, « Fiche n°12a : Un salaire minimum en France et dans chaque pays européen » ;
<https://www.cgt.fr/dossiers/tous-les-reperes-revendicatifs-de-la-cgt>
- CGT, 15/11/2021, « Vers un salaire minimum européen ? » ;
<https://www.cgt.fr/actualites/europe/interprofessionnel/salaires/vers-un-salaire-minimum-europeen>
- CGT, 05/10/2022, Communiqué de presse, « La CGT salue l'adoption de la directive sur le salaire minimum européen » ;
<https://www.cgt.fr/comm-de-presse/la-cgt-salue-ladoption-de-la-directive-sur-le-salaire-minimum-europeen>

- FO, 30/10/2020, Communiqué de presse, « Salaires minimums au niveau européen » ;
<https://www.force-ouvriere.fr/salaires-minimums-au-niveau-europeen>
- FO, 20/06/2022, Communiqué de presse, « Accord sur la directive de l'UE sur les salaires minimums ! » ;
<https://www.force-ouvriere.fr/accord-sur-la-directive-de-l-ue-sur-les-salaires-minimums>
- FO, 16/09/2022, Communiqué de presse, « De meilleurs salaires en Europe pour tous, c'est maintenant ! » ;
<https://www.force-ouvriere.fr/de-meilleurs-salaires-en-europe-pour-tous-c-est-maintenant>

- **Confédération européenne des syndicats (ETUC)**

- ETUC, 14/01/2020, Communiqué de presse, « ETUC on minimum wages » ;
<https://www.etuc.org/en/pressrelease/etuc-minimum-wages>
- ETUC, 25/03/2021, « Opinion of the Legal council service on the directive on adequate minimum wages in the EU – Better late than never! » ;
<https://www.etuc.org/en/document/opinion-council-legal-service-directive-adequate-minimum-wages-eu-better-late-never>
- ETUC, 22/04/2021, Communiqué de presse, « Minimum Wage Directive improvements: the least working people deserve » ;
<https://www.etuc.org/en/pressrelease/minimum-wage-directive-improvements-least-working-people-deserve>
- ETUC, 10/09/2021, « Reply to 2nd phase consultation of social partners on fair minimum wages » ;
<https://www.etuc.org/en/document/reply-etuc-2nd-phase-consultation-social-partners-fair-minimum-wages>
- ETUC, 14/09/2022, Communiqué de presse, « Minimum Wage Directive boost to struggling workers » ;
<https://www.etuc.org/en/pressrelease/minimum-wage-directive-boost-struggling-workers>
- ETUC, « Debunking the myths on the Directive on Adequate minimum wages in the EU » ;
<https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2021-04/Debunking%20the%20myths%20on%20the%20Directive%20on%20Adequate%20minimum%20wages%20in%20the%20EU.pdf>

- **Confédération nordique des syndicats (NFS)**

- Nordic Labour Journal, 15/04/2020, « Letter to the EU exposes cracks within ETUC » ;
<http://www.nordiclbourjournal.org/nyheter/news-2020/article.2020-04-09.4558267319>
- Nordic Labour Journal, 22/01/2021, « EU minimum wage directive : last stand for the Nordics ? » ;
<http://www.nordiclbourjournal.org/i-fokus/in-focus-2021/the-battle-over-statutory-minimum-wages/article.2020-12-17.6249408794>

- Nordic Labour Journal, 28/01/2022, « Swedish LO : the ETUC no longer represents us » ; <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-01-21.4005253654>
- Nordic Labour Journal, 10/05/2021, « The social pillar strengthened after EU Porto summit » ; <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2021/article.2021-05-10.8881364719>
- Finunions, 29/09/2022 « Magnus Gissler and the Journey of Nordic Trade Union Cooperation » ; <https://finunions.org/en/magnus-gissler-and-the-journey-of-nordic-trade-union-cooperation/>
- Nordic Labour Journal, 28/10/2022, « Nordic trade unions « too distant from rest of EU » » ; <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-10-18.8862941025>
- Nordic Labour Journal, 19/01/2023, « Denmark takes minimum wage directive to the EU Court » ; <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2023/article.2023-01-16.8551998747>

Sources inclassables :

- OCDE, Salaires minimums à prix constant en monnaie nationale, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE&Lang=fr>
- OCDE, « Syndicats : Taux de syndicalisation », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00371-fr>
- DARES (2019), « La syndicalisation », 2021 ; <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/la-syndicalisation>
- *The Helsinki Treaty. Treaty of Co-operation between Denmark, Finland, Iceland, NORway and Sweden*, 23/03/1962 ; <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1250815/FULLTEXT01.pdf>

Nombre de caractères du corps de texte (espaces et notes de bas de page compris) : 80 441

Paris. Mai 2023.