

A V I S N° 2.198  
-----

Séance du vendredi 5 février 2021  
-----

Salaire minimum européen – Proposition de la Commission européenne

x                    x                    x

## **A V I S N° 2.198**

-----

Objet : Salaire minimum européen – Proposition de la Commission européenne

Par lettre du 26 novembre 2020, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre du Travail, a consulté le Conseil national du Travail sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, présentée par la Commission européenne (2020/0310/COD).

Le ministre souligne l'importance qui est accordée à la concertation sociale dans cette proposition, et il invite le Conseil à rendre un avis début 2021 afin de disposer des éléments nécessaires à la prise de position de la Belgique dans cette problématique.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 5 février 2021, l'avis suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS**

Par lettre du 26 novembre 2020, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre du Travail, a consulté le Conseil national du Travail sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, présentée par la Commission européenne (2020/0310/COD).

Le ministre souligne l'importance qui est accordée à la concertation sociale dans cette proposition, et il invite le Conseil à rendre un avis début 2021 afin de disposer des éléments nécessaires à la prise de position de la Belgique dans cette problématique.

L'objectif de la directive est de faire en sorte que les travailleurs de l'UE soient protégés par des salaires minimaux adéquats leur permettant de vivre dignement quel que soit l'endroit où ils travaillent.

À cet effet, la directive crée un cadre visant à rendre les salaires minimaux plus adéquats et à améliorer l'accès des travailleurs au sein de l'UE à la protection offerte par des salaires minimaux. Il s'agit de normes minimales, établies dans le respect des compétences des États membres, ainsi que de la liberté contractuelle et de l'autonomie des partenaires sociaux en matière de salaires.

Afin de réaliser ces objectifs, la directive proposée contient en premier lieu des dispositions visant à promouvoir les négociations collectives en matière de salaires.

En deuxième lieu, il est proposé que les États membres appliquant un salaire minimum légal définissent des critères clairs permettant la fixation des salaires minimaux légaux à des niveaux adéquats, tout en tenant compte des conditions socioéconomiques ainsi que des différences régionales et sectorielles.

Finalement, la directive proposée contient des dispositions visant à promouvoir le respect des règles ainsi qu'à renforcer leur application et leur suivi dans tous les États membres de manière proportionnée.

## II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a consacré un examen attentif à la demande d'avis.

Il renvoie à son avis concomitant n° 2.197, dans lequel il se prononce de manière unanime sur un élément litigieux de l'analyse d'impact accompagnant l'initiative de la Commission européenne, à savoir la classification du système belge de salaires minimaux comme mécanisme légal au lieu de mécanisme conventionnel. Il y constate, pour le secteur privé, que malgré l'existence d'exceptions spécifiques pour lesquelles le législateur est intervenu, celles-ci ne portent pas préjudice au constat général que les salaires minimaux en Belgique sont en règle générale fixés par voie conventionnelle.

En ce qui concerne la proposition de la Commission européenne en tant que telle, le Conseil n'a pas été en mesure de dégager de position unanime.

### A. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

1. Les membres représentant les organisations de travailleurs soutiennent la proposition de directive relative aux salaires minimaux européens. Comme indiqué dans la motivation de la directive, dans de nombreux pays, les salaires les plus bas, et en particulier les salaires minimaux, n'ont pas suivi la même évolution que les autres salaires. La Belgique en est un exemple typique. La valeur du salaire minimum (RMMMG) est en constante diminution par rapport au salaire médian (indice de Kaitz). La directive constitue en outre une étape positive dans la concrétisation du Socle européen des droits sociaux.
2. Les membres représentant les organisations de travailleurs se réjouissent du fait qu'il s'agit d'une directive. Dans les pays où s'appliquent des salaires minimaux légaux, sans que ceux-ci ne soient le résultat de la concertation collective, la directive propose des mécanismes et critères pouvant assurer une revalorisation du salaire minimum. Dans les pays où le salaire minimum est bel et bien le résultat de la concertation collective, elle offre des points de départ afin de renforcer la concertation collective.

3. La directive comprend une partie faîtière (renforcement des négociations collectives), puis un ensemble de mesures, lié à la catégorisation du salaire minimum. La catégorisation est déterminante pour la transposition en droit national. Les obligations imposées sont très différentes selon la catégorie à laquelle un pays appartient. Pour les salaires minimaux conventionnels, l'autonomie des partenaires sociaux prime, alors que, pour les salaires minimaux légaux, un cadre de révision légal est proposé. Le système belge est essentiellement un système conventionnel, tout au moins dans le secteur privé, les autorités se contentant de rendre obligatoires les accords conventionnels conclus aux niveaux sectoriel et interprofessionnel, à quelques exceptions près. Le volet conventionnel de la directive devrait cependant également offrir aux partenaires sociaux les outils nécessaires à la révision périodique du salaire minimum. L'autonomie des partenaires sociaux doit naturellement être garantie dans ce cadre.

4. Remarques générales :

a. Définition des négociations collectives : il conviendrait d'adapter la définition en « syndicats reconnus » au lieu d'organisation de travailleurs ;

b. Définition de la couverture des négociations collectives : il conviendrait de préciser le périmètre de la couverture : le secteur public en fait-il partie ou non ?

5. Renforcement des négociations collectives : les membres représentant les organisations de travailleurs soutiennent l'initiative qui consiste à obliger les pays à établir un plan d'action visant à augmenter la couverture lorsque celle-ci est inférieure à 70 %. Ce seuil de 70 % doit être considéré comme un minimum que tous les États membres doivent atteindre. La forme que doit prendre un tel plan d'action n'est toutefois pas concrétisée dans la directive. Il faut imposer des conditions à ces plans d'action, de sorte qu'ils assurent de manière effective une amélioration des négociations collectives dans les États membres. Il est essentiel, selon les membres représentant les organisations de travailleurs, que les plans d'action comprennent les éléments suivants :

a. Des mesures et moyens visant à promouvoir le renforcement de la capacité des partenaires sociaux à entamer des négociations collectives sur la formation des salaires au niveau sectoriel ou intersectoriel, comme des facilités de formation et un congé syndical ;

b. Des mesures visant à garantir que toutes les catégories de travailleurs (y compris les contrats atypiques), tant dans le secteur privé que dans le secteur public, aient droit à des négociations collectives ;

- c. Un renforcement du principe de l'octroi de la force obligatoire au niveau sectoriel ou intersectoriel ;
- d. Prévenir la discrimination syndicale, comme des exigences procédurales excessives, la mise en place d'organisations en vue de miner les négociations collectives ;
- e. Veiller à ce que les CCT sectorielles pertinentes soient respectées dans les chaînes de sous-traitance.

Par ailleurs, il faut prévoir une procédure à l'intention des États membres qui ne prennent pas suffisamment de mesures pour parvenir à un plan d'action.

- 6. La directive doit garantir que les employeurs ne respectant pas le droit à des négociations collectives et refusant d'entamer le dialogue à ce sujet avec les syndicats soient exclus des marchés publics et des instruments de financement tels que les fonds de la politique agricole commune et le fonds de relance.
- 7. En ce qui concerne les critères et le cadre de révision des salaires minimaux légaux :
  - a. Il manque un seuil pour le salaire minimum légal. Dans son analyse d'impact, la Commission renvoie pourtant au point de référence reconnu internationalement de 60 % du salaire médian. Un tel point de référence pourrait permettre de réaliser de manière effective une revalorisation du salaire minimum.
  - b. Les critères de valorisation du salaire minimum sont défendables. Le critère de la productivité suscite cependant des préoccupations. La productivité est un concept qui peut être détourné dans ce contexte. Prendra-t-on spécifiquement la productivité d'un seul type d'emplois (faiblement rémunérés) comme point de référence ? Ou considérera-t-on la productivité sur l'ensemble de l'économie ? D'une part, il est difficile de déterminer la productivité d'un seul type d'emplois, la productivité étant une conjonction de nombreux facteurs. D'autre part, la productivité au niveau macroéconomique dépend de nombreux paramètres. Faut-il punir les emplois faiblement rémunérés par des augmentations salariales plus faibles en raison d'un sous-investissement des employeurs dans la formation ou l'innovation ?

- c. La directive prévoit des déductions et des variations dans la couverture d'un salaire minimum légal. Pour ces membres, un salaire minimum légal doit offrir une couverture maximale à toutes les catégories de travailleurs et ne doit pas laisser d'espace à la déduction d'avantages extralégaux du salaire minimum.
8. Le mécanisme de suivi prévu par la directive doit prévoir la participation pleine et entière des partenaires sociaux. En outre, il doit viser à faire en sorte que tous les objectifs de la directive soient respectés, à savoir que les salaires minimaux légaux soient adéquats, mais aussi que la couverture des négociations collectives soit augmentée de manière effective, et que le droit à des négociations collectives soit respecté.
  9. Les membres représentant les organisations de travailleurs demandent au gouvernement belge de tenir compte des éléments suivants dans le cadre de la transposition au niveau belge :
    - a. La préférence pour le système belge de formation des salaires, dans lequel les négociations collectives jouent un rôle essentiel, et qui est basé sur la liberté de négocier entre les partenaires sociaux.
    - b. Le rôle croissant joué par les autorités en intervenant dans des CCT librement négociées, ce qui a pour effet qu'il n'est plus possible d'affirmer, pour des catégories spécifiques, qu'il s'agit d'accords conventionnels, à savoir les starter jobs, les flexi-jobs, les ALE et le travail de proximité, le travail associatif.
    - c. Le régime distinct de relations de travail pour le personnel de la fonction publique (tant fonctionnaires que contractuels) et pour le personnel enseignant, où les salaires sont déterminés unilatéralement par les autorités, après concertation ou non avec les syndicats. Il en va de même pour des contrats atypiques spécifiques auprès des autorités, comme les pompiers volontaires.
    - d. Le faible niveau du RMMMGB belge par rapport au salaire médian.
    - e. Le fait que le RMMMGB belge contient des montants qui ne sont pas payés mensuellement.
    - f. L'actuelle absence d'un cadre clair de révision périodique.

- g. L'absence d'outils et de paramètres sur lesquels les partenaires sociaux pourraient baser leur concertation sociale sur le RMMM. Un rapport annuel, réalisé par exemple par le Conseil central de l'Économie, sur l'adéquation du RMMM (entre autres, relation au salaire médian) pourrait servir de référence à cet égard.

## B. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Les organisations interprofessionnelles d'employeurs ne peuvent qu'exhorter le gouvernement belge à ne pas soutenir cette proposition de la Commission européenne. Cet avis expressément négatif est unanimement partagé par l'ensemble des organisations nationales d'employeurs au sein de l'Union européenne. Quelques États membres se sont déjà prononcés, au nom du gouvernement et des partenaires sociaux, contre une directive concernant les salaires minimaux, car cela va à l'encontre de l'autonomie de la concertation sociale. Les objectifs avancés par la Commission européenne, à savoir la promotion du dialogue social et la lutte contre la pauvreté, sont soutenus par les organisations d'employeurs. Ce n'est toutefois absolument pas le cas de la manière et des moyens par lesquels elle souhaite réaliser ces objectifs.

### **Le TFUE**

Une initiative européenne concernant les salaires minimaux va complètement à l'encontre du Traité de base sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 153.5 du TFUE), qui dispose que la formation des salaires reste une compétence réservée/exclusive des autorités nationales. La rémunération (le salaire en général) est expressément exclue du Traité, comme le sont également le droit d'association et le droit de grève, pour ne citer que ces deux exemples. Il convient également de prendre en considération à cet égard le principe 6 du Socle européen des droits sociaux, qui prévoit que les salaires minimaux sont fixés de manière appropriée, transparente et prévisible. Il n'est simplement pas possible de décider d'un instrument légal contraignant au niveau de l'Union européenne. Le principe 6 ne pourrait être mis en œuvre que par le biais d'une proposition de Recommandation européenne non contraignante, élaborée en concertation avec les partenaires sociaux européens, ou par l'inclusion de la problématique dans les « Rapports par pays » et les « Recommandations par pays » (une recette éprouvée par la Commission européenne).

### **Il ne s'agit pas que d'un « problème social »**

Sur le plan du contenu, un grand nombre d'objections peuvent également être formulées à l'encontre des dispositions intrusives qui s'imposeraient, depuis l'Europe, aux systèmes nationaux existants de formation des salaires.



À l'heure actuelle, les directives entrent de plus en plus dans les détails, ce qui ne laisse que peu de marge, voire aucune, pour respecter les spécificités et équilibre nationaux souvent satisfaisants. En l'occurrence, la directive vise en outre uniquement l'adéquation sociale, sans tenir aucun compte de l'adéquation économique, à savoir le salaire (voire même le coût salarial) comme étant la contre-valeur du travail effectué.

Il convient également de placer dans la balance des éléments tels que la productivité des emplois concernés et leur abordabilité, l'effet sur l'occupation des travailleurs peu qualifiés (baisse prononcée de l'occupation), l'effet sur la rentabilité des emplois et secteurs à bas salaires...

Un dernier élément qu'il convient également de prendre en considération est l'impact sur la tension salariale : non seulement les salaires minimaux vont augmenter, mais la plupart des salaires devront, dans la pratique, être relevés.

La Belgique obtient d'ailleurs traditionnellement d'excellents résultats au niveau européen en ce qui concerne son salaire minimum, tant en matière de montant brut qu'en matière de pouvoir d'achat. Une simple analyse (sur la base des chiffres pour l'année 2018) révèle toutefois à quel point l'application de certaines formules souvent citées, telles que 50 % du salaire mensuel moyen brut ou 60 % du salaire mensuel médian brut, serait également intrusive à ce niveau.

Le revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMG) (contenu dans la CCT n° 43 du CNT) s'élevait, en 2018, à :

- 1.593,81 euros pour les travailleurs âgés de 18 ans ou plus ;
- 1.636,10 euros pour les travailleurs âgés d'au moins 19 ans qui comptent une ancienneté d'au moins 6 mois dans l'entreprise qui les occupe ;
- 1.654,90 euros pour les travailleurs âgés d'au moins 20 ans qui comptent une ancienneté d'au moins 12 mois dans l'entreprise qui les occupe.

En Belgique, le salaire mensuel moyen brut s'élevait en 2018 à 3.627 euros. Pour le salaire mensuel médian brut, il s'agissait de 3.361 euros. Ces montants sont ceux communiqués par Statbel le 8 septembre 2020.

	<b>% du salaire mensuel moyen brut</b>	<b>% du salaire médian brut</b>
<b>€ 1.593,81</b>	43,94 %	47,42 %
<b>€ 1.636,10</b>	45,11 %	48,68 %
<b>€ 1.654,90</b>	45,63 %	49,24 %

Le RMMMG devrait être relevé à 1.813,50 euros pour s'élever à 50 % du salaire mensuel moyen brut et à 2.016,60 euros pour s'élever à 60 % du salaire mensuel médian brut.

	<b>Augmentation afin d'atteindre 50 % du salaire mensuel moyen brut</b>	<b>Augmentation afin d'atteindre 60 % du salaire médian brut</b>
<b>€ 1.593,81</b>	13,78 %	26,53 %
<b>€ 1.636,10</b>	10,84 %	23,26 %
<b>€ 1.654,90</b>	9,58 %	21,86 %

Ces chiffres parlent presque d'eux-mêmes. Des formules/indicateurs tels que ceux-ci, même s'ils ne devaient pas être contraignants stricto sensu, sont totalement disproportionnés sur le plan économique. D'une part, alors que seuls 2 % environ des travailleurs belges sont payés au salaire minimum, une augmentation considérable de ce type du salaire minimum ne serait pas justifiée, vu son effet domino sur l'ensemble des salaires conventionnels et effectifs et les conséquences dramatiques d'un tel effet boule de neige sur l'emploi. En raison de l'impact sur l'ensemble des salaires, cela risque de miner à nouveau la compétitivité des entreprises belges par rapport aux pays voisins. D'autre part, du fait de l'application d'indicateurs tels que ceux-ci, l'écart salarial entre les pays d'Europe occidentale et d'Europe orientale s'accroîtrait encore, ce qui est en contradiction avec l'objectif de convergence sociale ascendante poursuivi par l'UE sur le plan socioéconomique.

Par ailleurs, les organisations d'employeurs craignent également l'impact de l'augmentation des salaires minimaux sur les finances publiques, du fait que les salaires dans les secteurs publics et subventionnés seront également impactés.

En ce qui concerne les travailleurs pauvres, il est évident qu'il faut activer un large éventail d'instruments, à savoir la fiscalité, les allocations de sécurité sociale, l'assistance sociale ainsi que les salaires (minimaux). Tout focaliser sur les salaires serait, selon ces membres, se montrer déconnecté de la réalité.

### **Respect de l'autonomie des partenaires sociaux**

Une directive ne se contenterait pas de remettre en cause les compétences nationales, mais elle irait frontalement à l'encontre de l'autonomie des partenaires sociaux : les CCT (qui sont du reste promues par les institutions européennes) relèveraient par conséquent de la juridiction des tribunaux européens, qui pourraient les contrôler au regard de la directive. L'autonomie de la concertation sociale serait ainsi mise en péril.

Et ce, sans même parler de la manière dont les services de la Commission européenne ont classifié le système belge de salaires minimaux dans leur classement binaire, à savoir parmi les pays disposant d'un salaire minimum légal (voir [l'annexe](#) du premier document de consultation). Il s'agit d'une erreur manifeste d'appréciation, car chacun sait qu'en Belgique, seuls les partenaires sociaux interprofessionnels/sectoriels fixent les salaires minimaux (montant, modalités, couverture...) par voie conventionnelle.

-----