

Guide des politiques en matière de salaire minimum

Chapitre 3 - Qui fixe le salaire minimum?

Table des matières

	Page
Sommaire	1
3.1 Consultation et participation directe des partenaires sociaux	2
3.2 Fixation du salaire minimum par la négociation collective	3
3.3 Salaire minimum légal	4
3.4 Experts indépendants; Offices de la statistique	7

Sommaire

Les salaires minima peuvent être fixés de différentes manières, y compris en donnant force de loi aux dispositions des conventions collectives ¹

La négociation collective peut constituer un mécanisme de fixation du salaire minimum. Cependant, seuls quelques pays se fondent exclusivement sur la négociation collective pour fixer le salaire minimum, à savoir ceux où les accords collectifs couvrent plus de 90 pour cent des employés. Dans la plupart des pays, la couverture de la négociation collective est insuffisante pour assurer la protection des normes minimales à une large majorité des travailleurs; les gouvernements de nombreux pays ont donc adopté un salaire minimum légal, outre ceux négociés dans les conventions collectives.

Lorsqu'ils instaurent un salaire minimum légal, les gouvernements devraient faire tous les efforts voulus pour assurer la pleine consultation et, dans la mesure du possible, la participation directe des partenaires sociaux sur une base d'égalité, pour mettre en place un système de salaire minimum et en assurer le fonctionnement.

Pour être efficaces, ces consultations devraient être menées dans le cadre d'un processus de dialogue social ouvert, avant que les pouvoirs publics ne prennent leur décision.

Les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs divergent parfois d'avis sur certains sujets. Toutefois, le dialogue social dans ce domaine reflète un intérêt commun: le bien-être des entreprises, des travailleurs et de leur famille. Il fournit également aux décideurs des informations importantes pour la conception de politiques solides, en améliore les perspectives d'appropriation par les intéressés (et partant, leur mise en œuvre efficace) et fait progresser la paix sociale et la stabilité des relations professionnelles, tout en minimisant les malentendus et les tensions.

Les experts indépendants qui représentent l'intérêt général du pays, et les offices nationaux de la statistique jouent également un rôle essentiel à cet égard. Il importe d'affecter des ressources suffisantes à la collecte de statistiques sur les salaires et d'autres données pertinentes; les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient disposer, avant la tenue des consultations, d'informations pertinentes pour formuler leurs points de vue.

¹ Recommandation (n°135) sur la fixation des salaires minima, 1970, paragraphe 6 e).

3.1 Consultation et participation directe des partenaires sociaux

Pleine consultation des partenaires sociaux

Quel que soit le mécanisme retenu ², les gouvernements doivent faire tous les efforts voulus pour établir et maintenir un véritable dialogue social, afin d'augmenter les probabilités que le salaire minimum répond aux besoins des différentes parties et contribue au développement national ³.

Le principe de pleine consultation avec les partenaires sociaux pour la mise en place, le fonctionnement et la modification de ces mécanismes est au cœur de la [convention \(n° 131\) sur la fixation des salaires minima, 1970](#) (article 4.1).

Le dialogue social joue un rôle essentiel dans la vie sociale, la stabilité politique et économique, l'équité et la vie démocratique d'un pays. Il crée un espace procédural ordonné, permettant de résoudre pacifiquement les différends potentiellement préjudiciables ⁴. Lorsque les travailleurs ou les employeurs estiment être mis à l'écart du processus décisionnel, ou ne pas y être pleinement associés, l'appropriation des politiques de salaire minimum laisse à désirer, et des manifestations ou des grèves peuvent se produire.

➤ Quel type de «consultations»?

Le principe selon lequel les partenaires sociaux devraient être consultés, et participer en pleine égalité à l'établissement, à la mise en œuvre et à l'ajustement des systèmes de salaire minimum est un des piliers de la [convention n° 131](#) et de la [recommandation n° 135 sur la fixation des salaires minima, 1970](#).

Dans son Etude d'ensemble de 2000 sur les consultations tripartites, la CEACR a précisé que la consultation implique plus qu'un simple partage des informations, sans aller toutefois jusqu'à un processus de prise de décision paritaire. Cette notion diffère de la «négociation», qui suppose que les parties veulent parvenir à un accord. Les consultations requises aux termes de la convention sont destinées à aider l'autorité compétente à prendre une décision, et non à conclure un accord.

Pour l'OIT, la convention n°131 exige que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient pleinement consultées. L'existence d'une procédure de consultation formelle ne suffit pas: des mesures doivent être prises pour veiller à ce que les préoccupations et arguments avancés par les partenaires sociaux sont vraiment pris en compte. Cela suppose la tenue de consultations avant qu'une décision soit prise, et que les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs disposent d'informations complètes et pertinentes.

Participation directe

La [convention n° 131](#) appelle également à la participation directe des partenaires sociaux, dans tous les cas où le mode de fixation du salaire minimum s'y prête.

La participation directe des partenaires sociaux à la fixation et à l'ajustement du salaire minimum contribue à des résultats équilibrés, réalistes et propices au maintien de la cohésion sociale. En règle générale, la participation des partenaires sociaux permet aux personnes les plus directement concernées par la politique de salaire minimum de mieux faire valoir leurs préoccupations et leurs priorités. En outre, elle tend à conférer une plus grande autorité et un meilleur soutien à la politique instaurée, et à faciliter sa mise en œuvre. Les personnes appelées à représenter l'intérêt général du pays peuvent être des agents publics occupant des responsabilités dans le système de relations professionnelles ou d'autres domaines connexes, ou des experts indépendants – tels des universitaires – qui n'ont aucun conflit d'intérêt.

² Le terme «mécanisme» désigne l'ensemble des méthodes permettant de fixer et d'ajuster les salaires minima.

³ Etude d'ensemble 2014, *op. cit.*, note 3, p. 119.

⁴ T. Fashoyin: Coopération tripartite, dialogue social et développement national, *Revue internationale du travail*, 2004, vol. 143, n° 4, pp. 341-72.

3.2 Fixation du salaire minimum par voie de négociation collective

La négociation collective

Mode de participation le plus direct des partenaires sociaux, la négociation collective est une forme parfaitement légitime de fixation du salaire minimum en vertu de la convention n°131.

➤ En savoir plus sur la convention n° 131 et les salaires minima négociés collectivement :

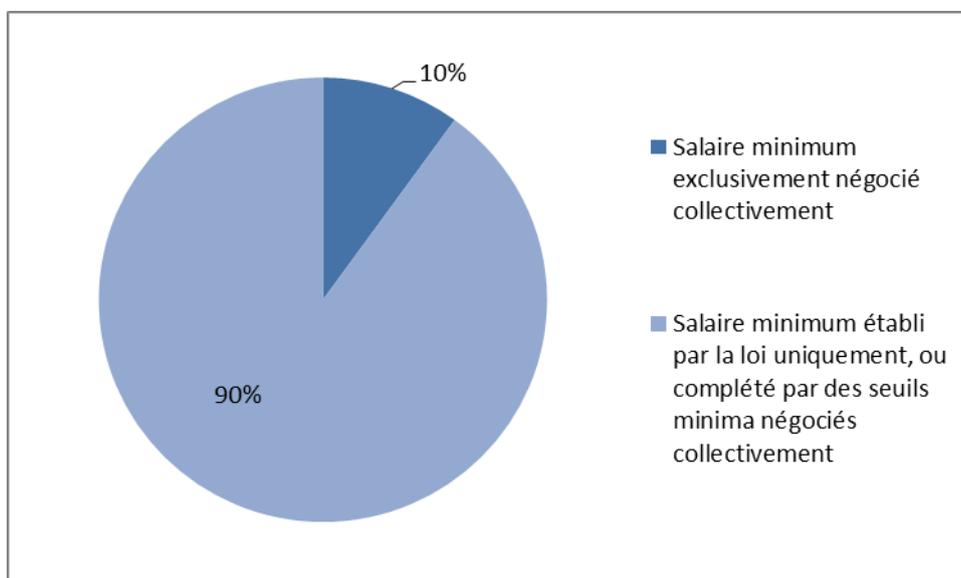
La convention n° 131 ne mentionne pas uniquement les salaires minima fixés par la loi. En effet, ils peuvent aussi être établis en donnant force de loi aux dispositions des conventions collectives, sans pour autant étendre leur champ d'application à tous les travailleurs et employeurs d'un secteur donné, ou à toutes les branches d'activité d'un pays. Il suffit que les salaires minima négociés soient juridiquement contraignants pour les parties.

Il faut cependant tenir compte des dispositions relatives au champ d'application du système de salaire minimum, qui, en vertu de la convention, doit viser «tous les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection.» [article 1 1)].

Par exemple, en Autriche ou en Belgique, où le taux de couverture des conventions collectives excède 90 pour cent des salariés, la situation diffère radicalement de celle des pays où ce pourcentage est beaucoup plus faible. Le mécanisme d'extension des conventions collectives peut contribuer à réduire le nombre et les groupes de salariés qui ne bénéficient pas du salaire minimum.

Source: Etude d'ensemble de 2014, *op. cit.*, note 3.

Le salaire minimum légal et les minima négociés collectivement coexistent dans de nombreux Etats. Dans d'autres pays, en nombre plus restreint, la négociation collective est le seul mode de fixation du salaire minimum. La Figure 1, ci-dessous, établit la distinction entre les pays où le salaire minimum est exclusivement fixé par des conventions collectives contraignantes, et ceux où il est établi en vertu de la loi (et complété, ou non, par des minima supplémentaires, négociés collectivement).



La Figure ci-dessus permet de constater que seuls 10 pour cent des pays ayant un salaire minimum le fixent exclusivement par voie de négociation collective. Dans la pratique, il s'agit souvent des pays d'Europe du Nord. En outre, la Belgique fixe un salaire minimum national par le biais d'une convention collective intersectorielle, adoptée par le Conseil national du travail.

➤ En savoir plus sur le salaire minimum dans les pays nordiques

Aucun des pays nordiques n'a de salaire minimum légal.

Au Danemark et en Suède, les conventions collectives sont le seul mécanisme de fixation du salaire minimum. La Finlande, l'Islande et la Norvège ont en outre commencé à appliquer un mécanisme d'extension des conventions collectives, afin d'en étendre le champ d'application à tous les travailleurs des divers secteurs d'activité.

Les accords négociés sur le salaire minimum établissent souvent des différences fondées sur l'âge, les qualifications ou l'ancienneté. Les augmentations salariales doivent faire l'objet d'autres négociations au niveau de l'entreprise. Au Danemark et en Suède, les accords collectifs n'ont d'effet contraignant que pour les parties qui les signent. Ce système couvre environ 89 % des employés en Suède et 84 % au Danemark. En Norvège, compte tenu de l'élargissement de l'UE en 2004, il a fallu compléter ces mécanismes par une extension des taux de salaire minimum négociés collectivement, dans les secteurs d'activité qui ont intégré de nombreux travailleurs migrants en provenance des nouveaux Etats Membres. Malgré cette extension, le taux de couverture y est seulement d'environ 67 %. En Finlande et en Islande, le taux de couverture des conventions collectives est très large, soit environ 90 % des travailleurs. La Finlande étend le champ d'application de toutes les conventions collectives nationales qui couvrent plus de 50 % d'un secteur d'activité. En Islande, les salaires minima négociés s'appliquent à tous les employés qui effectuent des travaux semblables.

Sources: L. Eldring et K. Alsos, 2012, *European Minimum Wage: A Nordic Outlook* (Fafo, Norway), pp. 71 – 3, et p. 78 (adaptation). BIT, 2015, *Trends in collective bargaining coverage: stability, erosion or decline? Issue Brief n° 1, Labour Relations and Collective Bargaining*.

La négociation collective peut assurer la protection prévue par les normes minimales, mais son taux de couverture est insuffisant dans la plupart des pays pour protéger une large majorité des travailleurs (voir [Issue Brief n° 1](#)). De nombreux pays adoptent donc un salaire minimum légal, outre les minima fixés par voie de négociation collective.

Tel est le cas en Allemagne, où près de 60 pour cent des travailleurs sont couverts par des conventions collectives, et où un salaire minimum national a été adopté en 2015. Au Brésil, environ les deux-tiers des salariés sont couverts par plus de 40 000 conventions collectives, complétées par plusieurs taux de salaire minimum légal – un au niveau national et plusieurs au niveau des Etats. D'autres pays ont instauré un système mixte semblable.

En règle générale, le salaire minimum peut être fixé par voie de convention collective, s'il n'est pas inférieur au niveau prévu par la loi. Cela signifie que le salaire minimum légal s'applique lorsqu'il excède les minima fixés dans certains accords collectifs.

En France, par exemple, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), ajusté chaque année au mois de janvier, excède souvent les salaires minima négociés – ce qui les rend sans objet. En Croatie également, le salaire minimum légal dépasse fréquemment les seuils minima négociés ⁵.

Dans d'autres cas, le taux minimum légal est fixé si bas qu'il est totalement décorrélé des salaires minima négociés collectivement.

➤ [En savoir plus sur l'action de l'OIT en matière de négociation collective et de relations professionnelles](#)

3.3 Salaire minimum légal

L'expression «salaire minimum légal» désigne dans ce contexte – comme dans la plupart des études économiques sur le sujet – tous les mécanismes de fixation du salaire minimum autres que la négociation collective, fondés sur la décision d'une autorité compétente, d'un conseil ou d'une commission de fixation des salaires, d'un tribunal du travail ou d'un organisme de relations professionnelles. Elle diffère de la définition juridique plus restreinte de l'expression «en vertu d'une loi» («*statutory*» en anglais) qui renvoie à un processus législatif.

Dans les systèmes fondés sur un salaire minimum légal, la consultation et la participation des partenaires sociaux et des experts indépendants se font le plus souvent dans le cadre d'institutions bi- ou tripartites, comme les conseils ou commissions de fixation des salaires, ou d'autres instances ayant compétence générale en matière économique et sociale.

⁵ Grimshaw, Bosch et Rubery: «*Minimum wages and collective bargaining: What types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?*», *British Journal of Industrial Relations*, 2014, Vol. 52, n° 3, pp. 470 - 498.

Cependant, d'autres formes de consultations sont possibles, y compris les communications écrites ou les consultations bilatérales sur un sujet donné. Bien que la plupart des conseils de fixation des salaires soient de nature consultative, certains pays, comme la République de Corée, leur confèrent un pouvoir décisionnel.

En principe, les partenaires sociaux devraient participer au processus en toute égalité. Les conseils ou commissions de fixation des salaires devraient comprendre des membres employeurs et travailleurs, issus des organisations représentatives.

➤ En savoir plus sur les conseils (centralisés et décentralisés) de fixation des salaires :

Les modalités de fixation du salaire minimum varient d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les ajustements des salaires minima dans le cadre des systèmes à taux multiples sont décidés par une commission unique, au niveau national. Lorsque le système est très complexe, la tâche peut s'avérer difficile pour cette commission faïtière, qui doit avoir une parfaite compréhension des spécificités de chaque occupation, région ou secteur pour lesquels un salaire minimum est établi.

Dans la pratique, toutefois, les salaires minima sont parfois ajustés en leur appliquant le même pourcentage d'augmentation, ce qui fige le barème relatif entre les différents salaires minima. Par conséquent, après plusieurs années, la nomenclature des salaires minima risque de ne plus refléter adéquatement les tendances réelles du marché du travail ou le développement économique des divers secteurs d'activité.

Dans ce genre de situation, un processus décentralisé coordonné à un niveau supérieur est généralement plus approprié. Les salaires minima par secteur ou profession sont alors fixés à un niveau décentralisé avec la participation active des partenaires sociaux, sous la coordination générale d'une commission tripartite au niveau national. Les ajustements de salaire minimum pour chaque catégorie peuvent alors être décidés grâce aux données fournies par les partenaires sociaux, qui connaissent bien les particularités des secteurs, régions ou occupations concernés.

La [recommandation n° 30 sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928](#) et la [recommandation n° 89 sur les méthodes de fixation des salaires minima \(agriculture\), 1951](#) disposent expressément que les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient être invitées à recommander des personnes pour siéger à ce conseil, afin de s'assurer qu'elles ont la confiance de leurs mandants.

Lorsque les conseils ou commissions chargés de fixer les salaires minima sont de nature sectorielle, il est essentiel que les organisations d'employeurs et de travailleurs concernés y participent. Les femmes devraient également être représentées parmi les partenaires sociaux.

Les exemples ci-après illustrent les modes de fixation du salaire minimum dans la pratique:

➤ France

Le SMIC est ajusté tous les 1^{er} janvier. Ces ajustements successifs visent à éliminer sur le long terme les distorsions entre les revalorisations du salaire minimum et la progression générale des salaires.

Le SMIC est fixé par décret du Conseil des ministres, sur recommandation de la Commission nationale de négociation collective (CNNC), qui regroupe 18 représentants des employeurs et 18 représentants des salariés.

Depuis 2008, la CNNC consulte un groupe d'experts, dont les cinq membres sont nommés pour quatre ans par le Premier ministre. Le rôle du groupe est: de rencontrer les partenaires sociaux et de recueillir leur point de vue sur le niveau et les modalités du salaire minimum; de réunir les études disponibles sur les effets du salaire minimum; de mieux comprendre les informations existantes sur le salaire minimum en général, et en France en particulier, notamment ses effets sur l'emploi; et de proposer des études plus approfondies sur les aspects moins bien connus ou compris.

La CNNC peut également recommander – ou non – une augmentation supplémentaire (dite «coup de pouce»), sur la base de son analyse et de divers facteurs économiques.

➤ Pérou

La Constitution péruvienne dispose que les salaires minima doivent être réglementés par l'Etat, avec la participation des organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs. En pratique, le salaire minimum est fixé par le gouvernement, sur proposition du Conseil national tripartite du travail et de la promotion de l'emploi (CNTPE).

Depuis 2007, le CNTPE bénéficie de l'appui de la «Commission technique sur la productivité et les salaires minima», qui recueille des indicateurs et critères statistiques pour l'ajustement du salaire minimum. Ces critères, adoptés par le CNTPE,

comprennent notamment l'inflation et la productivité multifactorielle anticipées. Le ministère produit des rapports techniques pour faciliter le fonctionnement du mécanisme d'ajustement.

Toutes les parties prenantes ont accepté les critères proposés pour protéger le pouvoir d'achat des travailleurs payés au salaire minimum, et veiller à ce que les bénéfices supplémentaires réalisés par les entreprises grâce aux gains de productivité se traduisent par des salaires plus élevés pour les travailleurs qui participent à la production.

➤ Malaisie

La Malaisie a adopté en 2013 un système de salaires minima applicable à tous les travailleurs, sauf les travailleurs domestiques. Il existe deux taux: un pour la Malaisie péninsulaire, et un autre pour Sabah, Sarawak et le territoire fédéral de Labuan.

Le gouvernement prend la décision finale concernant les salaires minima sur recommandation du Conseil consultatif national des salaires, après consultation des parties intéressées dans tout le pays. Le gouvernement peut, soit exprimer son accord avec les recommandations du Conseil, soit l'inviter à formuler de nouvelles recommandations. Le Conseil a proposé un ensemble de critères et une formule d'ajustement des salaires minima.

Établi en vertu de la *National Wages Consultative Act* de 2011, le Conseil consultatif national des salaires est un organe consultatif tripartite, qui comprend également des experts techniques et doit tenir au moins quatre réunions par an. Avant de formuler ses recommandations, le Conseil doit: a) tenir des consultations publiques sur les taux et la couverture des salaires minima; et, b) recueillir et analyser les données sur les salaires et les facteurs socio-économiques, effectuer et publier des recherches sur le sujet. Il peut aussi formuler des recommandations sur la couverture du salaire minimum, l'exclusion de certains secteurs ou régions, ou les questions liées à l'application du système.

Outre un président indépendant, un vice-président et un fonctionnaire public agissant comme secrétaire, le Conseil se compose d'au moins cinq membres issus de la fonction publique, cinq représentants des employés, cinq représentants des employeurs, et cinq autres membres.

Source: Site web du gouvernement sur le salaire minimum: <http://minimumwages.mohr.gov.my/>

➤ Afrique du Sud

Les salaires minima en Afrique du Sud sont notamment déterminés par le mécanisme de «fixation sectorielle».

La *Basic Conditions of Employment Act (BCEA)* institue la Commission des conditions d'emploi, qui joue un rôle clé dans l'élaboration et la fixation des salaires minima sectoriels, et conseille le ministre à cet égard. Initialement, la Commission se composait de cinq membres, dont trois (y compris le président) nommés par le gouvernement, un par le conseil du patronat et un par les organisations syndicales. Sa composition a ensuite été étendue, afin de permettre la nomination de deux membres suppléants (un travailleur et un employeur). Les candidats doivent être approuvés par le *National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)* – principale instance de dialogue social en Afrique du Sud – qui doit être consulté lors de l'élaboration des politiques économiques et du travail. Toutefois, les membres de la Commission des conditions d'emploi n'agissent pas en tant que «mandataires» des partenaires sociaux et ne sont pas responsables devant eux, dans le sens où ils recevraient leurs instructions et devraient leur rendre compte. La Commission n'est donc pas une instance tripartite au sens strict du terme.

La *BCEA* précise de manière détaillée la méthode de fixation des salaires minima sectoriels. Elle exige que le ministère du Travail émette un avis public annonçant les modalités de la procédure, invite le public à formuler ses observations écrites, mène une enquête et rédige un rapport à l'intention de la Commission, qui l'examine et fait ses recommandations au ministre sur les salaires minima. La loi prévoit également que la Commission peut tenir des audiences publiques. Dans la pratique, les auditions sont organisées par le ministère, toujours avec la participation des membres gouvernementaux, et parfois avec celle des membres de la Commission.

Source: Debbie Budlender: «*The introduction of a minimum wage for domestic workers in South Africa*», Document de travail de l'OIT, Genève, 2016.

3.4 Experts indépendants. Offices de la statistique

Experts indépendants

Dans les cas qui s'y prêtent, selon la nature du mécanisme de fixation du salaire minimum, la convention n° 131 appelle également les Etats Membres à prendre des dispositions pour que participent directement à la fixation des salaires minima des personnes possédant la compétence reconnue pour représenter les intérêts généraux du pays, nommées après pleine consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, là où ces organisations existent et où ces consultations sont conformes à la législation ou à la pratique nationales.

Offices de la statistique

Outre les partenaires sociaux, les spécialistes indépendants possédant une expertise technique et les offices nationaux de la statistique jouent un rôle clé dans ce domaine. Etant donné que la fixation des salaires minima devrait se fonder sur des données probantes, et ses effets étroitement suivis, les partenaires sociaux et les décideurs doivent avoir accès en temps voulu aux données et aux analyses de l'Office national de la statistique.

Il importe d'affecter des ressources suffisantes à la collecte de statistiques et d'autres données pertinentes. La recommandation n° 135 dispose que «Dans la mesure où les conditions nationales le permettent, des moyens suffisants devraient être consacrés à la réunion des données statistiques et autres, nécessaires à l'analyse des facteurs économiques pertinents – et, notamment, de ceux qui [concernent les méthodes de fixation des salaires minima].» (paragraphe 10).

L'objectif des indicateurs statistiques n'est évidemment pas de se substituer au dialogue social et à la négociation, mais plutôt de fournir les informations voulues aux partenaires sociaux.