

AVIS

**Avis concernant les recommandations faites au
gouvernement belge par le Comité de la liberté
syndicale de l'Organisation internationale du travail
à propos de la loi de 1996**



Saisine

Le ministre de l'économie et du travail Pierre-Yves Dermagne a transmis au Conseil central de l'économie, par courrier du 21 septembre 2023, une demande d'avis (ci-jointe en annexe) concernant les recommandations faites au gouvernement belge par le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail suite au dépôt d'une plainte de la CSC, de la FGTB et de la CGSLB à propos de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

Le projet d'avis a été soumis le 20 décembre 2023 à l'assemblée plénière commune des Conseils, qui l'a approuvé sous la présidence de Monsieur Bayenet, président du CCE.

1 Position des organisations représentant les employeurs

1.1 Introduction

Par courrier du 21 septembre 2023, le Ministre Pierre-Yves Dermagne a adressé aux partenaires sociaux représentés au Conseil central de l'économie (CCE) une demande d'avis sur les conséquences pour la loi de 1996 de la recommandation de l'OIT et sur la manière de traiter les critiques qui y sont formulées.

Pour rappel, dans son 400^e Rapport de novembre 2022, le Comité de la Liberté Syndicale de l'OIT formule des critiques à l'encontre de la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité et de son fonctionnement et fait la recommandation suivante :

« Le comité prie le gouvernement, en pleine consultation avec les partenaires sociaux, de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les partenaires sociaux peuvent décider librement des critères sur lesquels baser leurs négociations sur les évolutions de salaires au niveau intersectoriel et des résultats desdites négociations. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé de l'évolution de la situation. »

Les organisations représentatives des employeurs (FEB, UNIZO UCM et Agrofront) ont adopté la position commune détaillée dans les pages suivantes. De manière

générale, elles ne sont pas d'accord avec le constat en général fait par l'OIT que les partenaires sociaux ne peuvent pas négocier librement leurs augmentations salariales.

En revanche, les organisations représentatives des employeurs reconnaissent que cette liberté de négociation est toutefois, d'une part, limitée en Belgique par les indexations automatiques et augmentations barémiques des salaires, garanties dans la loi de 1996 (et qui ne peuvent donc pas être négociées) et, d'autre part, encadrée, en réponse à ces indexations automatiques, par l'application de la marge maximale disponible pour les augmentations salariales réelles, déterminées de manière à ne pas détériorer la compétitivité de nos entreprises vis-à-vis des entreprises des 3 pays voisins.

Les organisations représentatives des employeurs sont d'avis qu'en Belgique tous les moteurs automatiques de la formation des salaires (indexations et échelles des salaires) et tous les mécanismes juridiques qui les contrebalancent (loi de 1996) forment un ensemble cohérent. Une diminution de la protection qu'offre la Loi de 1996 à notre compétitivité devrait donc entraîner la suppression de tout le système de manière à ce que les augmentations salariales soient alors entièrement négociées librement entre les partenaires sociaux belges.

Le présent avis des organisations représentatives des employeurs est structuré de la manière suivante. La section 2 présente une brève perspective historique de la formation des salaires en Belgique pour comprendre la nécessité et les fondements de la loi de 1996. La section 3 rappelle ensuite succinctement le mécanisme de la loi de 1996 et la section 4 explique les améliorations apportées par la révision de la loi de 1996 en 2017. Enfin, la section 5 tire les conclusions.

1.2 Une brève perspective historique de la formation des salaires pour comprendre la loi de 1996

En Belgique, les négociations sur l'évolution des salaires se déroulent tant au niveau interprofessionnel qu'au niveau sectoriel et de l'entreprise.

Toutefois, un élément spécifique est que, dans la période de prospérité économique d'après-guerre (années '50 et '60), presque tous les secteurs économiques ont conclu des CCT prévoyant une adaptation automatique des salaires à l'augmentation du coût de la vie. Les modalités de cette indexation automatique sont différentes dans chaque secteur. Certains secteurs indexent de 2% en cas de dépassement d'un seuil déterminé de l'indice-santé lissé. D'autres secteurs indexent à un moment fixe de l'année sur la base de l'augmentation annuelle de l'indice-santé lissé (par ex. juin ou décembre). D'autres secteurs indexent à intervalle régulier tous les deux, trois ou six mois.

Ce système d'indexation automatique des salaires au coût de la vie n'existe plus qu'en Belgique. Au Grand-Duché du Luxembourg, l'indexation automatique au coût de la vie n'est plus totale puisqu'elle a été plafonnée depuis 2022 ; à Chypre, l'indexation n'est également plus que partielle puisque, depuis 2018, seule la moitié de l'inflation est transmise automatiquement aux salaires. Enfin, à Malte, en France et en Slovénie, l'indexation automatique ne s'applique qu'aux salaires minimums et minima sociaux. Au Danemark, aux Pays-Bas et en France, les systèmes d'indexation automatique de l'ensemble des salaires ont été supprimés en 1982-1983 et en Italie en 1993.

Outre cette adaptation automatique au coût de la vie en Belgique, les CCT sectorielles ont introduit un autre type d'automatisme dans les années '60, '70 et '80 : les augmentations salariales en fonction de la durée de la carrière des travailleurs ou "augmentations barémiques". Ces systèmes varient aussi d'un secteur à l'autre et s'appliquent surtout aux employés et moins aux ouvriers (tant que ces deux catégories existaient).

Ces mécanismes d'augmentations salariales automatiques (et donc non négociables ni aucune possibilité d'opting-out) ont posé de graves problèmes de compétitivité aux entreprises belges à partir du premier choc pétrolier de 1973 et lors de chaque choc d'offre par après ; dans certains cas, ces problèmes étaient encore renforcés par la spirale salaire-prix, difficile à réfréner.

Afin de maîtriser quelque peu ce problème structurel, des lois ont été adoptées dès la fin des années '70, en '89 et en '96 pour tenter de sauvegarder la compétitivité des entreprises belges, malgré ces mécanismes d'augmentations salariales automatiques.

Ces lois faisaient contrepoids aux automatismes existants et prévoyaient l'une ou l'autre norme en fonction de l'évolution des salaires dans les pays voisins. Cette norme était plus ou moins contraignante pour la concertation salariale interprofessionnelle, mais ne pouvait pas non plus empêcher, en période de forte inflation, que la compétitivité des entreprises belges soit affectée de manière répétée par les mécanismes d'indexation convenus.

1.3 La loi de 1996 : un équilibre entre l'indexation automatique (ancrage légal) et le maintien de la compétitivité

En 1996, à l'approche de l'adhésion à l'Union monétaire européenne et dans un contexte de dérapage salarial dégradant la compétitivité des entreprises belges¹ et pénalisant l'emploi, une nouvelle loi relative à la compétitivité a été introduite.

Cette loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité a introduit, entre autres, une marge maximale d'augmentation des salaires lors des négociations biennales sur un accord interprofessionnel. Cette marge, qui portait sur les coûts salariaux nominaux par heure prestée, a été convenue en tenant compte de **l'évolution attendue des coûts salariaux** chez les trois principaux partenaires commerciaux que sont l'Allemagne, la France et les Pays-Bas (prévisions de l'OCDE) et en la corrigeant d'éventuels dérapages subis au cours des deux années précédentes.

Cependant, selon cette nouvelle loi de 1996, **la norme salariale devait également comprendre, en tout état de cause, au moins les indexations prévues** (selon les prévisions du Bureau fédéral du Plan). Ainsi, les indexations, initialement convenues dans le cadre de CCT uniquement, ont depuis été **ancrées légalement**, ce qui a considérablement réduit la liberté de négociation (à la baisse) des entreprises et des secteurs. **Toutefois, pour contrebalancer cette situation, la norme salariale décrite**

¹ À ce moment-là, la Belgique accumulait déjà un handicap du coût salarial absolu de 17,2% vis-à-vis des 3 pays voisins. Ce handicap devait par ailleurs être résorbé séparément par des réductions des cotisations sociales patronales. Mais celles-ci n'ont jamais été suffisantes pour réduire substantiellement le handicap absolu.

ci-dessus a permis de limiter quelque peu la liberté de négociation (à la hausse) des travailleurs.

Concrètement, l'évolution minimale des coûts salariaux était donc déterminée par les indexations et les augmentations barémiques ('toujours garanties'). En contrepois de ceci, l'évolution maximale des hausses salariales réelles (en plus de l'indexation) était limitée entre 0% et une marge maximale, déterminée par les calculs décrits ci-dessus.

Il est important de souligner que l'indexation a **toujours** été garantie dans la loi de 1996, **même si elle entraînait un dépassement de la norme salariale**² (art. 6, §2). Cela s'est produit notamment lorsque **les indexations se sont avérées par la suite (beaucoup) plus élevées que prévu.**

La protection du pouvoir d'achat des travailleurs (et donc la limitation de la liberté de négociation à la baisse des employeurs) a dès lors pris le pas sur la protection de la compétitivité des employeurs par le biais de la norme salariale.

En raison de cet aspect, combiné aux indexations généralement sous-estimées en Belgique et à des augmentations salariales surestimées dans les trois pays voisins³, la loi de 1996 n'a pas empêché les augmentations salariales en Belgique d'être plus élevées sur la période 2005-2015 que celles observées dans les trois pays voisins.

1.4 L'adaptation de la loi en 2017 : une meilleure protection de la compétitivité, mais aussi un ancrage encore plus fort des mécanismes automatiques (indexation des salaires et augmentations barémiques)

Rappelons tout d'abord que la révision de 2017 de la loi de 1996 confirme la garantie des indexations salariales et augmentations barémiques à plusieurs endroits. La limitation de la liberté de négociation (à la baisse) des employeurs a donc été confirmée et ancrée encore plus fortement.

² Note BNB : 'Overzicht van de loonindexering in België en in Europa'

³ Voir à ce propos l'avis 2224 du CNT et CCE du 29 juin 2021.

Complémentairement, pour éviter les dérapages salariaux observés sur le passé, la révision de 2017 de la loi de 1996 a ajouté deux mécanismes protecteurs dans le calcul de la marge maximale disponible que doit établir le CCE dans son rapport technique, à savoir un mécanisme préventif et un mécanisme correctif. Le premier consiste en l'application d'une marge de sécurité pour prévenir, *ex ante*, le cas d'erreurs dans les prévisions et, le second, en l'application d'une correction automatique, *ex post*, en cas de dérapage observé sur le passé (vis-à-vis de 1996). En effet, il est plus judicieux et socialement justifié de ne pas accorder, par prudence, une certaine augmentation salariale à l'avance, que de devoir la retirer par la suite.

Soulignons que ces deux mécanismes ont été pensés et conçus de manière à protéger tout autant les entreprises que les travailleurs car ils jouent de manière symétrique. En effet, si les salaires augmentent plus vite en Belgique que dans les trois pays voisins, ces mécanismes permettent de corriger plus rapidement la situation et d'éviter des dérapages sur de longues périodes pénalisant lourdement la compétitivité des entreprises et la création d'emplois.

À l'inverse, si les salaires augmentent moins vite en Belgique que dans les trois pays voisins, ces mécanismes garantissent que soient rendus à la négociation, d'une part, la partie de la marge de sécurité non utilisée, et ce, de manière automatique, et, d'autre part, lorsque le handicap historique aura été éliminé, le handicap salarial négatif vis-à-vis de 1996 (en d'autres termes, la marge dégagée suite à des augmentations moins rapides en Belgique que dans les trois pays voisins).

Ceci prouve encore une fois que, dans des circonstances économiques normales (donc sans choc énergétique qui fait exploser l'inflation et les indexations), la loi n'empêche pas du tout des négociations salariales collectives dans sa version révisée de 2017.

1.5 Conclusion : en période de crise inflationniste, le modèle belge de formation des salaires limite de manière équilibrée et équitable la liberté de négociation tant des employeurs que des travailleurs. Dans des circonstances normales, la liberté de négociation n'est nullement menacée.

1.5.1 En période de crise inflationniste

La conclusion est donc que si la loi de 1996 prévoit des restrictions strictes à la liberté de négociation **à la hausse** des organisations de travailleurs dans certaines situations de crise temporaires et exceptionnelles (par ex. une forte hausse des prix de l'énergie), cela ne constitue qu'un **contrepois nécessaire aux mécanismes d'augmentation automatique des salaires ancrés légalement** qui restreignent fondamentalement la liberté de négociation **à la baisse des employeurs en Belgique et qui affectent gravement leur compétitivité dans ces périodes de crise.**

Il ne faut pas oublier que, dans ce type de crise inflationniste, le pouvoir d'achat des ménages belges est beaucoup mieux protégé que dans les pays voisins. Le revenu disponible réel des ménages a continué à augmenter au cours de la période 2022-2023. L'indexation automatique et toujours garantie des salaires, qui a fait augmenter les coûts salariaux horaires de 15 à 16% entre fin 2021 et mi-2023, joue un rôle important à cet égard.

Mais en fin de compte, les employeurs doivent payer tout cela en plus des augmentations des coûts de l'énergie, des matières premières et du transport auxquelles ils sont bien sûr eux aussi confrontés. Cette situation a également exercé une forte pression sur la compétitivité et la rentabilité des entreprises. Selon le CCE et la BNB, en 2022-2023, les coûts salariaux par travailleur auraient augmenté près de 4% plus rapidement que dans nos pays voisins. L'excédent brut d'exploitation des entreprises est également en baisse depuis cinq trimestres consécutifs.

Dans ces circonstances, les fédérations d'employeurs ont lancé plusieurs appels à une concertation tripartite en 2022 et 2023 (une possibilité également explicitement prévue par la loi de 1996). Ces appels sont toutefois restés sans réponse.

1.5.2 Conditions économiques normales

Dans des conditions économiques normales (sans choc énergétique majeur et donc avec des indexations obligatoires « plus faisables » du point de vue de la compétitivité), la liberté de négociation des partenaires sociaux n'est nullement menacée dans le contexte légal actuel.

En effet, il n'existe alors qu'un cadre dans lequel les partenaires sociaux sont libres de fixer l'augmentation salariale réelle au niveau intersectoriel entre 0% et la marge maximale d'évolution des coûts salariaux.

Cela s'est d'ailleurs parfaitement bien passé tant en 2017-2018 (augmentation salariale réelle négociée de 1,1% en plus de l'indexation obligatoire de 3,2%) qu'en 2019-2020 (augmentation salariale réelle négociée de 1,1% en plus de l'indexation obligatoire de 2,9%). En 2021-2022 et 2023-2024, le gouvernement a en revanche dû intervenir par le biais d'un AR parce qu'aucun accord social n'a été possible sur une augmentation salariale réelle de respectivement 0,4% et 0,0%, en plus des indexations de respectivement 6,3% et environ 10%.

Nous ne devons pas non plus oublier que :

- les limitations à la libre négociation des salaires sont exceptionnelles, c.-à-d. :
 - limitées à l'indispensable (sauvegarder compétitivité et emplois),
 - elles sont temporaires (mesures exceptionnelles, qui n'ont jamais pour objet de réglementer l'évolution des salaires pendant une période supérieure à deux ans)
 - elles sont accompagnées de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs (voir plus haut).
- le gouvernement n'intervient qu'à titre supplétif. Seulement en l'absence d'accord social, le gouvernement doit préserver l'intérêt national en sauvegardant la compétitivité des entreprises via des Arrêtés royaux.
- La procédure introduite par la loi de 1996 respecte donc le dialogue social et l'autonomie de négociation collective à chaque étape.

1.5.3 Pistes possibles pour l'avenir

Comme nous l'avons démontré, le cadre légal actuel est un équilibre délicat mais équitable entre des éléments qui, dans des situations de crise spécifiques (un dérapage de l'inflation généré par un choc externe), limitent la liberté de négociation tant des employeurs (à la baisse) que des travailleurs (à la hausse).

Dans des conditions économiques normales, la liberté de négociation n'est nullement menacée, elle est seulement limitée entre 0% et une marge maximale afin de garantir également la compétitivité et la création d'emplois.

Cependant, le banc patronal n'aurait pas d'objection à ce que tant les mécanismes d'augmentation automatique des salaires ancrés légalement (indexations et augmentations barémiques) que la loi de 1996 soient supprimés. Les partenaires sociaux pourraient alors, comme dans les pays voisins et le reste de l'Europe, négocier tous les deux ans, de manière responsable, l'augmentation salariale globale (compensation du pouvoir d'achat et augmentation réelle).

Au moins l'indexation automatique des salaires (qui restreint la liberté de négociation des employeurs) devrait être réformée d'urgence afin d'atténuer son impact pernicieux sur la compétitivité. Dans une étude de la BNB du 28 juin 2012⁴, un certain nombre de pistes sont avancées aux pages 11 et 12 :

- retarder encore davantage la transmission de l'indice aux revenus par un lissage accru ou des paliers plus importants ;
- indexation sur la base du déflateur du PIB ;
- toujours indexer avec un taux que la BCE se fixe comme objectif (inférieur à et proche de 2% par an) ;
- des accords « all-in » qui fixent l'augmentation maximale du salaire nominal (y compris l'indexation prévue) et offrent ainsi aux employeurs une plus grande certitude quant au niveau exact de l'augmentation des coûts ;
- indexer en centimes plutôt qu'en pourcentage (à partir d'un certain niveau de salaire) : par ex. une indexation en pourcentage jusqu'au niveau du salaire

⁴ BNB, 28/06/2012, 'Indexation en Belgique : ampleur, nature et conséquences pour l'économie et alternatives possibles'

médian (par ex. 3500 euros) et, au-delà, uniquement une indexation en centimes (par ex. $2\% * 3500 \text{ euros} = 70 \text{ euros}$) ;

- restreindre davantage la couverture de l'indice-santé, par ex. en excluant tous les produits énergétiques. En effet, la crise énergétique démontre clairement que la facture de la hausse des prix de l'énergie importée est répercutée deux fois sur les entreprises belges, à savoir par le biais d'une production/de services plus coûteux et de coûts salariaux durablement plus élevés. À la lumière de la transition climatique et de l'abandon progressif des combustibles fossiles, nous nous interrogeons fortement sur l'impact de l'augmentation des prix des produits énergétiques tels que le gaz naturel, le mazout de chauffage et le bois sur l'indexation des salaires. En ce qui nous concerne, ils n'ont plus leur place dans le panier de biens sur la base duquel l'indexation est effectuée. L'indice-santé doit être remplacé par un indice de durabilité qui, outre l'alcool, le tabac, l'essence et le diesel, exclut également l'évolution des prix des combustibles fossiles susmentionnés.

1.6 Procédure unilatérale inacceptable

Finalement, on veut encore souligner que la procédure appliquée au sein de l'OIT a clairement été inéquitable : à aucun moment, un membre du banc patronal n'a pu développer ses arguments au sein du Comité de la Liberté Syndicale de l'OIT, ni par écrit ni oralement. Alors que ce Comité a examiné en détail la plainte syndicale et la réponse du gouvernement belge...

2 Position des organisations représentant les travailleurs

2.1 Sur la saisine

Les organisations représentant les travailleurs ont pris bonne note de la demande d'avis du ministre Dermagne au sujet des recommandations émises par le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité adressée au Conseil central de l'économie.

Les organisations représentant les travailleurs constatent que le ministre met en évidence dans sa demande d'avis la recommandation du Comité au gouvernement de « *prendre les mesures nécessaires en pleine consultation avec les partenaires sociaux pour assurer que les partenaires sociaux peuvent décider librement des critères sur lesquels baser leurs négociations sur les évolutions de salaires au niveau intersectoriel, et des résultats desdites négociations* ».

Au vu de cette mise en évidence par le ministre, les organisations représentant les travailleurs estiment qu'il est utile de rappeler le contexte dans lequel les adaptations litigieuses à la loi de 1996 sont intervenues en 2017 :

- le gouvernement de l'époque s'est contenté d'informer les partenaires sociaux sur la modification de la loi de 1996. Aucune consultation formelle n'est intervenue par l'intermédiaire du Conseil national du travail ni du Conseil central de l'économie ;
- il convient d'une part de noter que le fait que les partenaires sociaux aient été informés au sujet d'une loi qui encadre la négociation collective ne peut être invoqué pour justifier l'entrave à la négociation collective induite par cette loi ;
- il convient d'autre part de souligner que cette information des partenaires sociaux a eu lieu en novembre 2016, au moment même où les partenaires sociaux devaient négocier la marge salariale pour les années 2017-2018 et l'accord interprofessionnel (AIP) 2017-2018. Cette information a fortement dégradé l'esprit des négociations ;
- les partenaires sociaux n'ont naturellement pas pu parvenir à un consensus sur ces changements législatifs et n'ont donc pas été en mesure d'émettre un avis favorable. Les organisations représentant les travailleurs se sont montrées très critiques à l'égard des projets du gouvernement. Contre l'avis

des organisations représentant les travailleurs, le gouvernement a décidé d'aller de l'avant avec ses projets de modification de la loi de 1996, en adoptant une loi modificative le 19 mars 2017 ;

- il convient de noter que les organisations représentant les employeurs avaient conditionné la conclusion de l'AIP 2017-2018 (qui contenait des dispositions importantes en matière sociale autres que salariales) à un vote parlementaire sur la loi modificative. C'est pourquoi l'AIP 2017-2018 a été conclu le 21 mars 2017, deux jours après le vote de la loi litigieuse au parlement.

Cette remise en contexte démontre l'influence néfaste qu'a jouée la loi de 2017 visant à modifier la loi de 1996 avant même son adoption et le déséquilibre qu'elle crée dans le processus de négociation collective.

Elle permet également de rappeler que les dispositions modificatives de la loi de 1996 ont été introduites unilatéralement par le gouvernement. Il ne peut dès lors être raisonnablement attendu des organisations représentant les travailleurs qu'elles doivent négocier avec les organisations représentant les employeurs la remise en conformité de dispositions introduites unilatéralement par le gouvernement au profit des organisations représentant les employeurs et qui s'avèrent contraires à la Convention 98 de l'OIT. Il y aurait un déséquilibre manifeste dans la négociation.

La responsabilité incombe au gouvernement de veiller au respect de ses engagements internationaux. Comme nous le verrons à la lecture des conclusions du Comité de la liberté syndicale dans le cas n° 3415, il est aujourd'hui établi que la loi de 1996 est contraire à la Convention n° 98 de l'OIT en ce qu'elle constitue « *une restriction significative de la capacité des partenaires sociaux à négocier de manière autonome l'évolution du niveau des salaires du secteur privé* »⁵.

La Convention n° 98 est une convention fondamentale de l'OIT ratifiée par la Belgique en 1953. Au vu des positions diamétralement opposées des partenaires sociaux et de l'ingérence unilatérale du gouvernement en 2017, il incombe désormais au gouvernement en place de mettre en œuvre une réforme de la loi de 1996 afin que celle-ci soit conforme à la Convention n° 98 de l'OIT.

⁵ 400^e rapport du Comité de la liberté syndicale. Cas n° 3415, p. 51, §146

2.2 Sur le fond

Les organisations représentant les travailleurs ont accueilli favorablement la décision du Comité de la liberté syndicale dans le cas n° 3415 entérinée par les mandants tripartites (travailleurs, employeurs et gouvernements) lors du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail de novembre 2022⁶ suite à l'introduction d'une plainte par les organisations représentant les travailleurs à l'encontre de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, telle que modifiée par la loi du 19 mars 2017.

Le Comité de la liberté syndicale a d'emblée relevé, après avoir rappelé les observations formulées d'une part par les organisations représentant les travailleurs et d'autre part par le gouvernement, que « *si le mécanisme ainsi décrit s'inscrit dans une pratique établie de concertation sur les salaires au niveau intersectoriel dont les résultats s'appliquent ensuite aux différents niveaux de négociation existants dans le pays, **la réforme intervenue en 2017 a modifié de manière significative certains de ses aspects*** » (nous soulignons). Il poursuit en observant que « *le gouvernement reconnaît l'existence de limites à la liberté de négociation des partenaires sociaux en matière d'évolution des salaires, en particulier du fait de l'obligation de respecter la marge maximale calculée en début de processus par le secrétariat du CCE* ».

Après avoir rappelé « qu'en vertu de la législation en vigueur les partenaires sociaux ne peuvent s'accorder sur une norme salariale prévoyant une hausse supérieure à la marge maximale d'évolution des coûts salariaux établie au préalable par le secrétariat technique du CCE, elle-même calculée sur la base de critères limitativement énumérés par la loi », le Comité observe que « les éléments décrits indiquent **l'existence d'une restriction significative de la capacité des partenaires sociaux à négocier de manière autonome l'évolution du niveau des salaires du secteur privé** » (nous soulignons).

Le Comité de la liberté syndicale souligne par ailleurs « qu'il a considéré que les mesures prises unilatéralement par les autorités pour restreindre l'étendue des sujets négociables sont souvent incompatibles avec la convention no 98 ; des discussions tripartites visant à élaborer sur une base volontaire des lignes

⁶ 400^e rapport du Comité de la liberté syndicale, Cas n° 3415, pp. 40 et suiv.

directrices en matière de négociation collective constituent une méthode particulièrement appropriée pour y remédier » (nous soulignons).

Les organisations représentant les travailleurs ont également contesté le caractère permanent de la limitation de leur liberté de négociation collective. Dans ses observations soumises au Comité, le gouvernement a prétendu que le mécanisme de la loi de 1996 n'avait pas de caractère permanent dans la mesure où la norme salariale ne trouvait à s'appliquer que pour une durée de deux ans. Le Comité de la liberté syndicale répond néanmoins à cette affirmation du gouvernement en estimant que « *si la norme salariale adoptée tous les deux ans n'a, par définition, pas de caractère permanent, le mécanisme qui permet de l'établir et qui fait l'objet de la présente plainte est en revanche d'application continue dans le temps dans la mesure où, en vertu de la législation en vigueur, il régit pour une durée indéterminée les exercices successifs de fixation de la marge maximale d'évolution des coûts salariaux* ».

Le Comité rappelle ensuite « qu'il a considéré que si, au nom d'une politique de stabilisation, un gouvernement considère que le taux des salaires ne peut pas être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, elle ne devrait pas excéder une période raisonnable et elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs ».

Le Comité de la liberté syndicale avait également noté l'observation du gouvernement qu'un certain nombre d'éléments énumérés à l'article 10 de la loi de 1996 ne sont pas pris en compte pour le calcul du coût salarial.

Il s'agissait au moment de l'introduction de la plainte auprès du Comité de la liberté syndicale des éléments suivants :

- les participations bénéficiaires, telles que définies par la loi ;
- les augmentations de la masse salariale résultant de l'accroissement du nombre de personnes occupées en équivalents plein temps ;
- les paiements en espèces ou en actions ou parts aux travailleurs, en application de la loi du 22 mai 2001 relative à la participation des travailleurs au capital des sociétés et à l'établissement d'une prime bénéficiaire pour les travailleurs ;

- les cotisations versées dans le cadre des régimes de pension qui remplissent les conditions visées par la loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires ;
- les primes uniques d'innovation visées à l'article 28 de la loi du 3 juillet 2005 ; et
- la prime corona de soutien temporaire au pouvoir d'achat des travailleurs d'un montant maximal de 500 euros incluse dans l'AR du 21 juillet 2021.

Ce dernier élément (la prime corona) avait été introduit par le gouvernement afin de pallier la marge salariale très réduite fixée à 0,4% par arrêté royal pour la période 2021-2022⁷.

Entretiens et en réponse à la crise énergétique et économique induite par l'agression russe en Ukraine, le gouvernement a estimé nécessaire d'autoriser unilatéralement la négociation d'une prime de pouvoir d'achat afin de pallier la marge salariale nulle fixée par arrêté royal pour la période 2023-2024⁸.

Ce faisant, le gouvernement démontre l'incohérence du mécanisme de la loi de 1996. En effet, alors que l'application de la loi de 1996 a pour conséquence la fixation de marges salariales nulles ou extrêmement réduites, le gouvernement décide unilatéralement, arbitrairement, ponctuellement et temporairement qu'il existe en réalité une marge de négociation possible dont il détermine lui-même l'ampleur (en fixant le montant maximum) et les modalités (sous forme d'un chèque consommation soumis à un régime fiscal et parafiscal particulier). La négociation des partenaires sociaux au niveau sectoriel se limite alors à la fixation du montant de l'avantage visé (qui ne peut dépasser le maximum fixé par le gouvernement) et à l'établissement des conditions d'octroi de celui-ci.

L'introduction unilatérale de ces éléments de rémunération par le gouvernement a d'ailleurs suscité l'opposition, pour des raisons divergentes, tant des organisations représentant les travailleurs que celles représentant les employeurs (voyez

⁷ Arrêté royal du 30 juillet 2021 portant exécution des articles 7, § 1er de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité

⁸ Arrêté royal du 13 mai 2023 portant exécution de l'article 7, § 1er de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité

notamment à cet égard l'avis n° 2349 du Conseil national du travail du 24 janvier 2023 au sujet de la prime de pouvoir d'achat).

Les organisations représentant les travailleurs souhaitent souligner que l'application de la loi de 1996 a aujourd'hui eu pour conséquence une augmentation historiquement élevée des marges bénéficiaires (l'« excédent brut d'exploitation ») des entreprises, comme bien documenté par la Banque nationale : « *Une conclusion clé de l'analyse repose notamment sur le fait que les coûts salariaux ont nettement moins progressé que la productivité du travail, ce qui coïncide avec le recul de la part des salaires dans le revenu national. Cette situation résulte des diverses mesures visant à améliorer la compétitivité-coûts des entreprises belges, à la fois par le biais des normes salariales (qui limitent la progression des salaires réels) mais aussi par des mesures ad hoc mises en place après 2014* »⁹. La Banque Nationale signale également qu'aussi bien les marges bénéficiaires brutes que les marges bénéficiaires nettes sont historiquement élevées, ce qui signifie que des dépréciations plus élevées du capital ne sont certainement pas le seul facteur d'explication des marges bénéficiaires brutes plus élevées. La Banque Nationale signale à cet égard que les coûts salariaux par unité de produit sont de ce fait maintenant clairement moins élevés qu'en France et en Allemagne. La conclusion est claire : la restriction significative de la liberté de négociation collective induite par la loi de 1996 ne permet pas aux organisations représentant les travailleurs de négocier une répartition juste de ces marges bénéficiaires entre les travailleurs et les employeurs. Au vu de ce niveau de marge bénéficiaire, la réforme de 2017 de la loi de 1996 n'a pas permis d'améliorer la compétitivité-prix des entreprises puisque la limitation des hausses de salaires ne s'est pas traduite par des baisses de prix relatives. Dans le cas contraire, les marges bénéficiaires n'auraient pu connaître pareil niveau.

⁹ [L'évolution des marges bénéficiaires des entreprises et inflation | nbb.be](https://www.nbb.be/fr/actualites/2023/07/14/evolution-des-marges-beneficiaires-des-entreprises-et-inflation)

Les organisations représentant les travailleurs rappellent que l'application de la loi de 1996 telle qu'elle s'appliquait avant la réforme de 2017 n'a jamais posé de difficulté. Elles rappellent ainsi à l'aide du schéma suivant que les marges salariales indicatives n'ont jamais été dépassées :

Marge maximale et augmentations salariales conventionnelles hors index depuis 1996		
Période	Marge maximale (hors index)	Salaire horaire conventionnel brut, secteur privé
1997-1998	1,9%	0,8%
1999-2000	2,8%	1,7%
2001-2002	3,3%-3,9%	2,1%
2003-2004	2,4%	1,2%
2005-2006	1,2%	0,8%
2007-2008	1,1%	0,7%
2009-2010	250 euros	0,2%
2011-2012	0,3%	0,2%
2013-2014	0,0%	0,1%
2015-2016	0,5% + 0,3%	0,0%
2017-2018	1,1%	0,7%
2019-2020	1,1%	

Les organisations représentant les travailleurs estiment dès lors que le caractère contraignant de la marge salariale introduit par la réforme de 2017 ne peut se justifier.

Les organisations représentant les travailleurs souhaitent également démentir l'affirmation des organisations représentant les employeurs selon laquelle la décision du Comité de la liberté syndicale remettrait en question les mécanismes d'indexation des salaires tels qu'ils s'appliquent en Belgique.

Les organisations représentant les travailleurs rappellent à cet égard que les mécanismes d'indexation des salaires ne sont d'aucune façon imposés unilatéralement par la loi aux organisations représentant les employeurs. Les mécanismes d'indexation des salaires sont en effet le fruit de la négociation collective et des conventions collectives de travail conclues entre partenaires sociaux au niveau sectoriel. Il existe de ce fait une très grande diversité de mécanismes d'indexation en Belgique. Il existe également quelques secteurs dans lesquels aucun mécanisme d'indexation des salaires n'est d'application.

Le fait que ces conventions collectives de travail introduisant un mécanisme d'indexation sont rendues obligatoires par arrêté royal ne permet pas davantage d'affirmer que cette indexation est contraire à la liberté de négociation collective. En effet, les partenaires sociaux ont rappelé de manière unanime dans le cadre de l'avis n° 2197 rendu au Conseil national du travail au sujet de la nature conventionnelle du système belge de formation des salaires minima pour le secteur privé que :

*« Aujourd'hui encore, hormis quelques exceptions [...], seuls les partenaires sociaux sont à l'origine des échelles salariales barémiques sectorielles et des salaires minima tant au niveau interprofessionnel qu'au niveau sectoriel et ce, qu'il s'agisse des montants, **des modalités d'indexation** ou de la couverture.*

Si le législateur intervient à ce niveau, ce n'est que pour rendre obligatoire des conventions collectives de travail négociées entre partenaires sociaux et leur conférer un effet « erga omnes » à la demande des partenaires sociaux eux-mêmes » (nous soulignons).

Les organisations représentant les travailleurs reconnaissent que l'article 5, §2, alinéa 9 de la loi de 1996 prévoit effectivement que « *les indexations et les augmentations barémiques sont toujours garanties, et ce, quelle que soit la marge maximale disponible* ». Contrairement à ce qu'affirment les organisations représentant les employeurs, cette disposition ne peut toutefois être considérée comme la protection légale de l'indexation des salaires. Comme indiqué ci-dessus, ce sont les conventions collectives de travail sectorielles rendues obligatoires qui constituent la source légale de l'indexation des salaires. Pour le surplus, si la loi de 1996 n'avait pas prévu une telle disposition, il se serait agi d'un motif supplémentaire de violation de la Convention n° 98 de l'OIT en ce que la loi de 1996 aurait également anéanti des accords conclus préalablement dans le cadre de la négociation collective.

Il convient enfin de souligner que la loi de 1996 tient bel et bien compte de l'indexation des salaires dans le calcul de la marge maximale disponible pour l'évolution des salaires (voyez l'article 5, §2, alinéa 4 de la loi de 1996). Cette indexation des salaires a donc bien une influence sur la marge maximale disponible pour l'évolution des salaires et peut ainsi avoir pour effet de contribuer à priver les travailleurs d'augmentations au-delà de l'indexation (même pour les travailleurs qui ne bénéficient pas d'un mécanisme d'indexation de leur salaire).

Conclusion

Les organisations représentant les travailleurs estiment qu'il est aujourd'hui démontré à suffisance que la loi de 1996 telle que modifiée en 2017 est contraire à la Convention n° 98 de l'OIT. S'agissant d'une convention fondamentale en droit international du travail ratifiée par la Belgique en 1953, le gouvernement belge se doit de la respecter et de prendre acte des conclusions du Comité de la liberté syndicale, organe de contrôle tripartite de la bonne application de la Convention n° 98, qui confirme que la loi de 1996 telle que modifiée en 2017 constitue une restriction significative de la liberté de négociation collective.

Considérant que la non-conformité de la loi de 1996 est la conséquence d'une intervention législative unilatérale du gouvernement en place en 2017 et considérant que les organisations représentant les employeurs rejettent les conclusions du Comité de la liberté syndicale adoptées de manière tripartite au sein de l'OIT, les organisations représentant les travailleurs estiment qu'il existerait un déséquilibre dans la négociation qui ne leur permet pas de s'engager dans la recherche d'une solution négociée avec les organisations représentant les employeurs sur cette question qui touche à une violation significative de la liberté fondamentale de négociation collective.

Les organisations représentant les travailleurs exigent du gouvernement qu'il assume la responsabilité de ses engagements internationaux et qu'il mette en œuvre une réforme la loi de 1996 afin de rétablir en Belgique le respect de la négociation collective telle que consacrée par la Convention n° 98 de l'OIT. Cette mise en conformité passe nécessairement par le rétablissement du caractère indicatif de la norme salariale.

L'appréciation des organisations représentant les travailleurs se limite dans le présent avis à la conformité de la loi de 1996 au regard des principes de la liberté de

négociation collective tels que consacrés par la Convention n° 98 de l'OIT. Elles souhaitent néanmoins rappeler que leur critique de la loi de 1996 va bien au-delà de ces principes et qu'une réforme profonde de celle-ci s'impose.

Ainsi, comme le rappelle de manière constante le Comité de la liberté syndicale, « la détermination des critères à prendre en compte par les parties pour fixer les salaires (hausse du coût de la vie, productivité etc.) est matière à négociation entre celles-ci ». Il conviendrait dès lors également que la loi de 1996, plutôt que d'imposer des critères de manière unilatérale, permette aux partenaires sociaux de déterminer les critères sur base desquels les négociations salariales peuvent être menées.

Les organisations représentant les travailleurs estiment à cet égard que certains critères repris dans la loi de 1996 devraient en être supprimés et d'autres devraient y être ajoutés (p.ex. la suppression du concept de « handicap salarial historique », du terme de correction et de la marge de sécurité et l'ajout de la prise en compte des mesures qui ont pour effet de réduire les coûts salariaux comme p.ex. le taxshift et les subsides salariaux).

Les organisations représentant les travailleurs renvoient pour un aperçu plus complet de leurs demandes de réforme de la loi de 1996 à [l'avis n° 2.224 du CCE et du CNT du 29 juin 2021](#) dans lequel les Conseils se prononcent sur une proposition de loi (n° 1812/1), devenue caduque entretemps, qui visait à modifier la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

Annexe

**Demande d'avis de Monsieur Dermagne, Vice-premier
Ministre et Ministre de l'économie et du travail,
concernant la loi du 26 juillet 1996 relative à la
promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de
la compétitivité**



VICE-PREMIER MINISTRE
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

VICE-EERSTEMINISTER
MINISTER VAN ECONOMIE EN WERK

Bruxelles,

Benoît BAYENET
Président Conseil central de l'économie
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21
1040 Bruxelles

Nos réf. : 2023/PYD/FL/CN/LR/

Votre correspondant : Lieve Rams – lieve.rams@dermagne.fed.be - tél. 02/207.16.30

Objet : Loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité
OIT - Recommandations Comité de la liberté syndicale

Cher Monsieur Bayenet,

Fin 2021, la CSC, la FGTB et la CGSLB ont déposé une plainte contre le gouvernement de la Belgique auprès du Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail. Ces organismes estiment que la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, et en particulier les modifications apportées par la loi du 19 mars 2017, enfreignent les conventions n° 98 et 154 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective.

Le comité a examiné cette plainte et a fait l'analyse suivante, sous forme résumée, dans son 400^e rapport (novembre 2022) :

- Le comité décrit la procédure de la loi de 1996, telle que réformée en 2017, et constate que si le système de modération salariale s'inscrit dans une pratique établie de concertation sur les salaires au niveau intersectoriel dont les résultats s'appliquent ensuite aux différents niveaux de concertation, la réforme de 2017 a modifié de manière significative certains de ses aspects.
- Du fait de l'obligation de respecter la marge définie dans le rapport du CCE, le comité reconnaît indéniablement l'existence de limites à la liberté de négociation collective des partenaires sociaux. Pour déterminer si ces limites peuvent être justifiées ou non, le comité examine l'ampleur des restrictions et le caractère temporaire ou non de celles-ci.

- En ce qui concerne l'ampleur des restrictions, le comité note que les partenaires sociaux ne peuvent pas s'accorder sur une marge salariale autre que celle établie par le secrétariat du CCE, elle-même calculée par le CCE sur la base de critères limitativement énumérés par la loi. La loi comporte également à l'article 2 une stricte définition de l'évolution du coût salarial.
 - o Le gouvernement a indiqué que les restrictions n'étaient pas significatives. De par le fait qu'en vertu de l'article 10, certaines augmentations salariales soient exclues du calcul de la marge salariale, les partenaires sociaux conservent leur liberté de négociation. Le gouvernement n'est pas suivi sur ce point par le comité. « Tout en prenant bonne note » des éléments avancés, le comité juge néanmoins que ces éléments indiquent l'existence d'une restriction significative de la capacité des partenaires sociaux à négocier de manière autonome l'évolution du niveau des salaires du secteur privé.
 - o Le comité rappelle qu'il revient aux parties de déterminer les questions à négocier et que la détermination des critères à prendre en compte par les parties pour fixer les salaires est matière à négociation entre celles-ci. Le comité souligne également que les mesures prises unilatéralement par les autorités pour restreindre l'étendue des sujets négociables sont souvent incompatibles avec la convention n°98.
- Concernant le caractère temporaire des limites, le comité observe que, bien que la norme salariale soit adoptée tous les deux ans et n'ait donc pas de caractère permanent, le mécanisme qui permet de l'établir reste d'application et régit pour une durée indéterminée la fixation de la marge salariale.
 - o Il a été invoqué par le gouvernement que la participation des partenaires sociaux à la fixation de la marge maximale, la possibilité de négocier certains aspects circonscrits des rémunérations en sus de la norme salariale et le mécanisme d'indexation pouvaient justifier le système de modération salariale. « Tout en prenant dûment compte » de ces arguments du gouvernement, le comité rappelle qu'une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, qu'elle ne devrait pas excéder une période raisonnable et qu'elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs.
 - o En effet, le fait que le système prévoit des garanties appropriées pour protéger le niveau de vie des travailleurs n'empêche pas que la restriction doit encore être une mesure d'exception et ne peut pas excéder une période raisonnable. La décision du comité en la matière est donc conforme aux décisions antérieures.

Le comité conclut en ces termes :

[Tapez ici]

« Le comité prie le gouvernement, en pleine consultation avec les partenaires sociaux, de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les partenaires sociaux peuvent décider librement des critères sur lesquels baser leurs négociations sur les évolutions de salaires au niveau intersectoriel et des résultats desdites négociations. »

Vous trouverez le rapport complet ici :

- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_860243.pdf (FR)
- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_860246.pdf (EN)

Puis-je vous demander de transmettre cette lettre à vos partenaires sociaux et d'entamer la concertation sur les conséquences de ces recommandations pour la loi de 1996 et sur les possibilités de réponse aux critiques, et ce en vue d'une modification étayée de la législation actuelle qui est considérée comme non conforme par le Comité ?

J'ai jugé opportun de ne pas confier immédiatement cette tâche aux partenaires sociaux compte tenu des négociations (interprofessionnelles) 2023-2024 ; d'autre part, il est important d'entamer au plus vite la concertation au sein du CCE afin que les partenaires sociaux puissent me faire part de leur avis avant la fin de l'année.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma plus haute considération.

Pierre-Yves DERMAGNE