



Conseil d'administration

329^e session, Genève, 9-24 mars 2017

GB.329/INS/20/4

Section institutionnelle

INS

Date: 15 mars 2017
Original: espagnol

VINGTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

**Quatrième rapport supplémentaire:
Rapport du comité chargé d'examiner
la réclamation alléguant l'inexécution
par l'Espagne de la convention (n° 131)
sur la fixation des salaires minima, 1970,
présentée en vertu de l'article 24
de la Constitution de l'OIT par la Confédération
syndicale de commissions ouvrières (CCOO)
et la confédération syndicale Union générale
des travailleurs (UGT)**

I. Introduction

1. Par une communication en date du 6 mars 2014, la Confédération syndicale de commissions ouvrières (CCOO) et la confédération syndicale Union générale des travailleurs (UGT), se référant à l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), ont présenté au Bureau une réclamation alléguant l'inexécution, par le gouvernement de l'Espagne, de la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970. Le 22 juillet 2015, les deux confédérations ont adressé des allégations complémentaires, lesquelles ont été communiquées au gouvernement.
2. Ladite réclamation concerne une convention que l'Espagne a ratifiée le 30 novembre 1971 et qui est en vigueur dans ce pays.
3. Les dispositions de la Constitution de l'OIT sur la présentation des réclamations sont les suivantes:

*Article 24**Réclamations au sujet de l'application d'une convention*

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

*Article 25**Possibilité de rendre la réclamation publique*

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

4. Conformément à l'article 1 du règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation et en a informé le gouvernement de l'Espagne. A sa 322^e session (novembre 2014), sur la recommandation de son bureau, le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a désigné comme membres du comité tripartite chargé de l'examiner M. Luis Rodrigo Morales Vélez (membre gouvernemental, Mexique), M^{me} Renate Hornung-Draus (membre employeuse, Allemagne), et M^{me} Maria Fernanda C. Francisco (membre travailleuse, Angola).
5. Le gouvernement de l'Espagne a adressé ses observations en réponse à la réclamation, ainsi que les informations complémentaires nécessaires, dans une communication datée du 22 octobre 2015.
6. Dans une communication datée du 25 avril 2016, le Bureau a demandé au gouvernement de lui faire parvenir des informations complémentaires en lien avec les allégations.
7. Dans une communication datée du 15 juillet 2016, le gouvernement a communiqué les informations demandées.
8. Le comité s'est réuni le 21 mars et le 4 novembre 2016 et le 15 mars 2017 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations présentées par les organisations plaignantes

9. La Confédération syndicale de commissions ouvrières (CCOO) et la confédération syndicale Union générale des travailleurs (UGT) allèguent que le gouvernement de l'Espagne ne s'est pas conformé aux articles 3 et 4, paragraphe 2, de la convention n° 131 lorsque, pour 2014 et 2015, il a fixé un salaire minimum interprofessionnel (SMI) qui ne suffit pas à subvenir aux besoins des travailleurs et de leur famille sans avoir mené un processus exhaustif de consultation avec les organisations syndicales.
10. Les organisations plaignantes rappellent qu'en Espagne le SMI est une composante fondamentale de la politique économique et sociale qui est solidement ancrée au niveau constitutionnel (l'article 35, paragraphe 1, de la Constitution espagnole reconnaît le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour satisfaire leurs besoins et ceux de leur

famille). Elles indiquent aussi que les critères utilisés pour fixer le montant annuel du SMI sont énoncés à l'article 27, paragraphe 1, du décret-loi royal n° 1/1995 du 24 mars portant approbation du texte consolidé de la loi portant statut des travailleurs (ci-après le «Statut des travailleurs»), qui dispose que:

1. Le gouvernement fixe annuellement, après consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, le salaire minimum interprofessionnel, en tenant compte de:

- a) l'indice des prix à la consommation;
- b) la productivité nationale moyenne;
- c) l'augmentation de la part du travail dans le revenu national;
- d) la conjoncture économique générale.

Un réajustement semestriel est effectué lorsque l'indice des prix à la consommation n'évolue pas conformément aux prévisions.

Le réajustement du salaire minimum interprofessionnel n'a pas d'incidence sur la structure et les salaires professionnels lorsque le montant annuel total de ceux-ci est supérieur au salaire minimum.

11. Les organisations plaignantes indiquent que les critères énoncés dans cet article ne limitent pas les pouvoirs du gouvernement dans la mesure où le critère de la conjoncture économique générale (alinéa *d*) est tellement ambigu qu'il peut justifier toute décision et où cet article, contrairement à l'article 3 de la convention n° 131, n'est pas formulé à l'impératif mais avec l'expression «en tenant compte», qui est moins forte.
12. Les organisations plaignantes se réfèrent au décret-loi royal n° 3/2004 du 25 juin qui, selon leurs indications, est le fruit d'un vrai processus exhaustif de consultation entre le gouvernement et les partenaires sociaux les plus représentatifs. Elles signalent que ce décret énonce notamment ce qui suit: «Le gouvernement et les partenaires sociaux, dans le cadre du dialogue social, examineront [...] la réforme de l'article 27 du texte consolidé de la loi portant statut des travailleurs afin de déterminer de nouveaux critères pour la fixation annuelle du SMI par le gouvernement, le but étant d'éviter toute diminution du pouvoir d'achat». Le décret reconnaît par ailleurs la nécessité de «contribuer à donner effet au droit constitutionnel des travailleurs à une rémunération suffisante pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, de compenser la perte de pouvoir d'achat du SMI et de rapprocher celui-ci d'un montant avoisinant 60 pour cent du salaire moyen des travailleurs, conformément à la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe». Les organisations plaignantes indiquent que, malgré les dispositions dudit décret, l'article 27 du Statut des travailleurs n'a pas été modifié.
13. S'agissant du montant du SMI, les organisations plaignantes indiquent que, lorsque l'Espagne est entrée en récession, il s'est produit une modification de son évolution, et que, ces dernières années, le pouvoir d'achat du SMI a diminué de 5,8 points. Elles font également savoir que le SMI a atteint son plus haut niveau par rapport au salaire moyen en 2007 (41,5 pour cent) et qu'il a chuté à des valeurs proches de 40 pour cent du salaire moyen en 2012 et 2013, s'éloignant de l'objectif européen fixé à 60 pour cent du salaire moyen. Par ailleurs, elles affirment que la baisse des revenus et l'accroissement des inégalités dans la répartition des revenus contribuent à une détérioration du niveau de vie, et que davantage de personnes sont menacées de pauvreté. Les organisations plaignantes ajoutent que le SMI est utilisé pour fixer les bases minimales de cotisation à la sécurité sociale, ce qui a une incidence sur un nombre de travailleurs très supérieur à celui des travailleurs touchant le salaire minimum. Par conséquent, le gel ou la hausse minime du SMI ces dernières années implique non seulement un salaire moindre pour les travailleurs, mais aussi une baisse des prestations sociales futures.

14. Les organisations plaignantes indiquent aussi que le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe, dans ses conclusions XIX-3 de 2010, a estimé, après avoir examiné les montants du salaire minimum espagnol pour la période 2007-2009 au regard de l'article 4 de la Charte sociale européenne, que la situation en Espagne n'était pas conforme à l'article 4.1 de la Charte, sur la base duquel il apparaissait clairement que le montant du salaire minimum n'était pas juste. Les organisations plaignantes rappellent par ailleurs que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), après avoir examiné les rapports présentés par les Etats parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (mai 2012), s'est déclaré préoccupé face au gel du SMI depuis 2011 à un montant ne garantissant pas un niveau de vie digne.
15. Les organisations plaignantes ajoutent que le SMI espagnol est largement inférieur à la moyenne des principaux pays de l'Union européenne et au niveau qui correspondrait à un pays développé tel que l'Espagne. Parmi les pays de l'Union européenne qui ont instauré un salaire minimum, l'Espagne est celui qui compte le SMI le plus bas par rapport au salaire moyen (le SMI n'atteint que 34,3 pour cent du salaire moyen). De plus, les organisations plaignantes indiquent que, d'après les données de 2015, le SMI en euros courants se situe à 757 euros par mois et représente à peine plus de 50 pour cent du salaire minimum des pays d'Europe les plus développés qui ont instauré un SMI.
16. Les organisations plaignantes indiquent que le décret royal n° 1046/2013 a gelé le SMI pour 2014 et affirment que ce gel, qui s'ajoute à la perte de pouvoir d'achat des salaires et des retraites, est en contradiction avec l'augmentation du prix des services et des produits de base que subissent les ménages. Elles font aussi valoir que, tant en 2013 qu'en 2014, le SMI est resté gelé à 9 034 euros annuels bruts et que, en 2015, il a été fixé à 9 080,40 euros bruts, c'est-à-dire très près du seuil de risque de pauvreté pour une personne seule (7 961 euros). Elles ajoutent que l'insuffisance du SMI est particulièrement préoccupante lorsque le travailleur et sa famille en dépendent pour subvenir à leurs besoins. Selon les données issues de l'enquête sur les conditions de vie de 2014 (qui correspondent à l'année 2013), le seuil de risque de pauvreté se situe à 11 942 euros pour un ménage constitué de deux adultes, et à 16 719 euros pour deux adultes et deux enfants. Bien que, pour 2015, en vertu du décret royal n° 1106/2014, le SMI ait augmenté de 0,5 pour cent par rapport à 2014, il ne garantit toujours pas les conditions minimales de subsistance du travailleur et de sa famille, comme le montrent les conclusions de l'enquête sur les conditions de vie. Les organisations plaignantes allèguent que les facteurs économiques et la crise ne justifient pas l'insuffisance manifeste et inquiétante du salaire minimum espagnol, qui ne permet pas de subvenir aux besoins des travailleurs et de leur famille et ne contribue pas à réduire la pauvreté et à améliorer la protection sociale.
17. Les organisations plaignantes indiquent aussi que le gouvernement n'a fait aucun effort en vue de donner suite aux recommandations formulées en 2013 par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations pour ce qui est: a) de prendre pleinement en compte les besoins des travailleurs et de leur famille, et non pas uniquement des objectifs de politique économique, lors des prochains réajustements annuels du salaire minimum, en évitant les dépréciations du pouvoir d'achat du SMI; b) d'associer pleinement, et sur un pied d'égalité, les partenaires sociaux aux décisions qu'il sera amené à prendre dans ce domaine.
18. Les organisations plaignantes allèguent que, dans le cadre du processus de fixation du SMI, le gouvernement viole systématiquement le droit à la consultation consacré par l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs, et affirment que cela contrevient à l'article 4, paragraphe 2, de la convention. Elles ajoutent que, chaque année à l'approche de la période d'actualisation du SMI, elles adressent un courrier au gouvernement dans lequel elles lui demandent instamment d'augmenter le SMI, courrier qu'elles accompagnent de propositions

en ce sens. En réponse à cette communication, elles affirment ne recevoir chaque année que par simple formalité le projet de décret royal fixant le montant du SMI, sans que leur soit fournie la documentation sur laquelle est basé ce montant, ce qui les empêche de formuler des observations en toute connaissance de cause. En ce qui concerne la fixation du SMI pour 2014, elles allèguent que, le 26 décembre 2013, elles ont reçu le projet de décret royal et ont été informées que la date limite pour la présentation d'observations était fixée au lendemain (27 décembre, avant 9 heures 30), date à laquelle le Conseil des ministres a approuvé le décret royal publié au Journal officiel du 30 décembre 2013. Les organisations plaignantes ajoutent que, en 2015, le gouvernement a une nouvelle fois fixé le montant du SMI de manière unilatérale par la voie du décret royal n° 1106/2014 et a de nouveau réduit la consultation des partenaires sociaux à une simple formalité.

B. Observations du gouvernement

19. Le gouvernement indique dans sa réponse que les questions soulevées dans la réclamation en ce qui concerne directement les dispositions de la convention se résument à deux, à savoir:
a) le montant du SMI; *b)* le processus de consultation.
20. Pour ce qui est du montant du SMI, le gouvernement rappelle que l'évolution actuelle du SMI ne s'inscrit pas dans un contexte d'expansion économique, mais au contraire dans le cadre d'une contraction de l'économie qui appelle l'adoption de mesures de réajustement destinées à sauvegarder la productivité et la viabilité des entreprises, ainsi qu'à maintenir et à améliorer le taux d'emploi. Il indique que, dans ce contexte, l'objectif est d'adopter des mesures qui permettront aux entreprises de jouir d'une plus grande marge de manœuvre et de mieux maîtriser les coûts, et leur permettront de poursuivre leur activité et, partant, de maintenir leurs effectifs – et de les renforcer dans la mesure du possible. Certes, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est dit préoccupé par le fait que l'Espagne a gelé son SMI depuis 2011 à un montant qui ne permet pas de garantir un niveau de vie digne, mais il a formulé cette observation «dans le contexte de la crise économique et financière internationale», une circonstance dont il convient tout particulièrement de tenir compte étant donné qu'il s'agit de l'un des critères utilisés pour fixer le montant du salaire minimum, conformément à la convention n° 131 (article 3, alinéa *b*). Le gouvernement ajoute que les circonstances économiques difficiles ressortent clairement des réformes juridiques adoptées ces dernières années, en particulier de la loi n° 3/2012 sur les mesures urgentes pour la réforme du marché du travail. Il indique aussi que les circonstances exposées dans cette loi étaient déjà l'une des raisons fondamentales justifiant, entre autres, la modération salariale prévue dans le Deuxième accord pour l'emploi et la négociation collective 2012, 2013 et 2014 (Deuxième AENC), conclu le 25 janvier 2012 entre la Confédération espagnole des organisations d'employeurs (CEOE) et la Confédération espagnole de la petite et moyenne entreprise (CEPYME), d'une part, et la CCOO et l'UGT, d'autre part. Le gouvernement indique que le Deuxième AENC cite l'adoption de mesures de modération salariale parmi les mesures visant à renforcer la compétitivité du secteur espagnol de la production et formule des directives au sujet des salaires négociés pour la période 2012-2014. Le gouvernement fait également savoir que le préambule du décret royal n° 1046/2013, en vertu duquel le SMI a été gelé pour 2014, énonce que «[...] le contexte économique actuel difficile [...] appelle l'adoption de mesures de politique salariale pour l'année 2014 de nature à contribuer à l'objectif de reprise économique et à la création d'emplois», raison pour laquelle le montant du SMI de 2013 a été maintenu. A cet égard, il rappelle que la convention n° 131, parmi les éléments à prendre en considération pour déterminer le niveau des salaires minima, cite l'intérêt qu'il y a à maintenir un haut niveau d'emploi, bien que cet élément ne soit pas le seul dont il faille tenir compte. Par ailleurs, le gouvernement indique que la nature conjoncturelle des décisions de modération du SMI liées aux circonstances économiques actuelles est manifeste compte tenu de l'évolution du SMI ces dernières années. Il affirme que, en examinant le montant du SMI depuis 2002, on peut constater une augmentation

cumulée de 30 pour cent sur la période 2004-2008, au cours de laquelle le SMI est passé de 460,50 euros en 2004 à 600 euros en 2008. En 2009 et 2010, malgré la situation de contraction économique, le SMI a augmenté de 4 pour cent et de 1,49 pour cent, respectivement. Le gouvernement ajoute que la situation économique exceptionnelle justifie l'adoption de mesures de modération du montant du SMI, sachant qu'il s'agit de trouver un équilibre entre le respect du droit constitutionnel des travailleurs à percevoir une rémunération suffisante pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille (article 35 de la Constitution) et la sauvegarde d'autres droits et intérêts dignes de protection, comme l'article 40, paragraphe 1, de la Constitution, qui énonce que les pouvoirs publics ont pour mandat de mener une politique axée sur le plein emploi.

- 21.** En ce qui concerne le calcul fait par les organisations plaignantes, selon lequel le SMI n'atteint pas 60 pour cent du salaire moyen, ce qui, selon elles, ne constitue par conséquent pas un salaire juste, le gouvernement estime que le lien entre salaire moyen et salaire minimum n'est pas à lui seul un indicateur suffisant s'il n'est pas complété par d'autres données, notamment le pourcentage de travailleurs qui perçoivent le SMI. A cet égard, le gouvernement indique que, d'après les données de l'Institut national de la statistique (INE), le pourcentage de travailleurs dont la rétribution correspond au montant du SMI est relativement faible en Espagne. Selon les données de l'INE pour la période 2008-2012, en 2012, 1,52 pour cent seulement des travailleurs salariés à plein temps percevaient une rémunération inférieure ou égale au SMI. Le gouvernement précise que ce chiffre se base uniquement sur les données correspondant aux travailleurs ayant un contrat de travail à plein temps, ceci afin de disposer de données homogènes. Si tous les travailleurs qui perçoivent une rémunération inférieure ou égale au SMI, indépendamment de leur temps de travail, étaient pris en compte, ce pourcentage augmenterait. Le gouvernement indique aussi que, selon le même tableau de l'INE, le pourcentage de travailleurs ayant perçu une rémunération allant de deux à plus de huit fois le SMI pendant la période 2008-2012 dépasse 65 pour cent. Le faible pourcentage de travailleurs à plein temps directement touchés par le montant du SMI découle du fait que la majorité des travailleurs perçoivent une rémunération correspondant aux grilles salariales établies dans les conventions collectives, dont la majorité prévoit des salaires supérieurs au SMI pour toutes les catégories de travailleurs. Le gouvernement précise aussi que, selon les données de l'INE, le pourcentage de travailleurs à plein temps percevant une rémunération inférieure ou égale au SMI n'a pas évolué notablement ces dernières années.
- 22.** Le gouvernement affirme que l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs est conforme à la convention n° 131, pour ce qui est non seulement des éléments utilisés pour fixer le montant du SMI, mais aussi de la pondération desdits éléments effectuée à cette fin par l'autorité gouvernementale compétente. Il estime que le libellé de l'article 27 du Statut des travailleurs, à savoir «le gouvernement [...] fixera le salaire minimum interprofessionnel [...] en tenant compte [...]», est semblable à la formulation utilisée dans la convention n° 131 («Les éléments à prendre en considération [...]»). Il considère que ce libellé ne peut pas être identique à celui de la convention n° 131 dans la mesure où celle-ci s'adresse aux pouvoirs législatifs des Etats qui ont ratifié la convention. Le gouvernement ajoute qu'à sa connaissance la commission d'experts n'a pas formulé d'observations concernant la conformité de l'article 27 du Statut des travailleurs avec la convention n° 131.
- 23.** Le gouvernement indique aussi que la législation espagnole est conforme aux éléments fondamentaux énoncés au paragraphe 61 de l'étude d'ensemble, à savoir: i) un champ d'application aussi large que possible; ii) la pleine consultation des partenaires sociaux, sur un pied d'égalité, pour la conception et la mise en œuvre du système de salaires minima et, le cas échéant, leur participation directe à ce système; iii) la prise en compte à la fois des besoins des travailleurs et de leur famille et des facteurs d'ordre économique lors de la fixation des salaires minima; iv) l'ajustement périodique des taux de salaires minima pour tenir compte des modifications du coût de la vie et d'autres conditions économiques; v) la

mise en œuvre de mesures appropriées destinées à assurer l'application effective des dispositions relatives aux salaires minima.

24. En ce qui concerne l'argument des organisations plaignantes selon lequel le montant du SMI est utilisé pour fixer les bases minimales de cotisation à la sécurité sociale et, par conséquent, touche un nombre de travailleurs de loin supérieur au nombre de personnes qui perçoivent le salaire minimum, le gouvernement indique que, dans le système espagnol, le calcul des cotisations à la sécurité sociale est fondé sur les salaires réels perçus par les travailleurs. Cela signifie que les travailleurs qui touchent une rétribution supérieure au SMI cotisent davantage à la sécurité sociale que les travailleurs qui perçoivent le SMI.
25. S'agissant de l'allégation des organisations plaignantes selon laquelle le montant du SMI pour 2015 ne garantit pas non plus les conditions minimales de subsistance du travailleur et de sa famille, le gouvernement met en avant l'exposé des motifs du décret royal n° 1106/2014, en vertu duquel «le nouveau montant du SMI, qui représente une augmentation de 0,5 pour cent par rapport au SMI en vigueur du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014, est le fruit de la prise en considération de tous les éléments énoncés à l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs».
26. Le gouvernement ajoute, en réponse à la demande d'informations complémentaires formulée par le comité, que, conformément aux dispositions des décrets royaux relatifs à la fixation du SMI pour 2014 et 2015, le SMI a été fixé sur la base de l'ensemble des éléments prévus dans le Statut des travailleurs, lesquels sont à leur tour influencés par le contexte social et économique national et international. Le gouvernement indique aussi que les éléments dont il est tenu compte pour fixer le SMI comprennent: l'évolution du produit intérieur brut (PIB) et de ses déterminants, l'évolution de l'emploi, sa composition et ses déterminants selon la comptabilité nationale; l'évolution de l'indice des prix à la consommation et de l'objectif d'inflation de la Banque centrale européenne; l'évolution de la productivité apparente du travail; l'évolution de la rémunération des salariés et de la part de celle-ci dans le PIB; l'évolution des principales grandeurs du marché du travail selon l'enquête sur la population active, à savoir, l'activité, la profession et le taux de chômage; les données récentes relatives à l'affiliation à la sécurité sociale, aux recrutements communiqués et aux chômeurs enregistrés; l'évolution des salaires fixés dans les conventions collectives; les prévisions macroéconomiques pour l'Espagne et la zone euro; la situation économique européenne et mondiale; les données historiques sur les travailleurs ayant un faible niveau de salaire touchés par le SMI; le cadre relatif aux négociations salariales, comme celui établi pour les années concernées par le Deuxième AENC 2012, 2013 et 2014. Le gouvernement indique de plus que, pour ce qui est des éléments à prendre en considération énoncés par la convention n° 131, il convient de souligner que «les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux» et les facteurs économiques peuvent être liés à d'autres facteurs qui doivent être examinés conjointement, notamment: *a*) l'augmentation de la part du travail dans le revenu national, qui dépend du taux d'emploi et du niveau des salaires, des éléments qui déterminent la capacité des travailleurs de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille grâce aux fruits de leur travail, lequel constitue leur principale source de revenus; *b*) l'analyse de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, qui permet d'évaluer l'impact sur le pouvoir d'achat du SMI en tant que moyen pour couvrir les besoins des travailleurs et de leur famille; *c*) le niveau global des salaires dans le pays, dont il est tenu compte dans le processus de réajustement annuel du SMI – bien qu'il ne soit pas mentionné explicitement dans le Statut des travailleurs – dans la mesure où est examiné le taux de croissance moyen des salaires fixés par les conventions collectives et, partant, l'évolution des salaires des travailleurs couverts par ces conventions; *d*) l'évolution d'autres paramètres pertinents des prestations sociales, comme les pensions versées. Selon le gouvernement, rien ne permet d'affirmer que la variation du SMI pendant la période 2014-15 a eu pour résultat un écart supérieur à ce que

l'on peut considérer comme raisonnable par rapport à l'évolution de certaines des variables liées aux besoins des travailleurs et de leur famille. Ainsi, pour les années concernées, le SMI a augmenté plus que l'inflation, raison pour laquelle il n'y a pas eu de perte de pouvoir d'achat, et est resté cohérent avec l'augmentation des salaires moyens prévus dans les conventions collectives. Le gouvernement considère que, pour ce qui est du réajustement du SMI pour 2014 et 2015, le cadre légal applicable, la procédure suivie pour assurer le respect de ce cadre, l'examen conjoint des éléments prévus par les dispositions et les conclusions de cet examen font que la détermination du SMI s'est faite conformément à la convention n° 131. Il estime que la marge de manœuvre laissée aux Etats Membres pour fixer les critères à appliquer en vue du réajustement périodique des salaires minima, ainsi que la pondération de ceux-ci, n'a pas été dépassée et que les éléments énoncés dans la convention ont été pris en considération lorsque cela était possible et approprié. Plus particulièrement, il a été tenu compte du fait qu'un salaire assurant des conditions d'existence convenables implique davantage que la satisfaction des besoins alimentaires, de logement et d'habillement, et s'étend à la possibilité de participer à la vie sociale et culturelle du pays, ce salaire devant être fixé sur la base de facteurs économiques.

27. Le gouvernement souligne qu'il incombe à l'inspection du travail et de la sécurité sociale de surveiller et contrôler le respect de la réglementation en matière de salaires et de sécurité sociale, et que nulle part dans la réclamation il n'est fait mention du rôle joué par l'inspection du travail s'agissant d'assurer la mise en œuvre de la convention n° 131.
28. En réponse aux allégations des organisations plaignantes selon lesquelles le gouvernement ne se serait pas acquitté de son obligation de consulter les partenaires sociaux dans le cadre du réajustement périodique du SMI, le gouvernement indique que, au moment de fixer le SMI pour 2014, il a tenu compte du point de vue des organisations plaignantes. Il précise que, dans les jours qui ont précédé l'approbation du décret royal fixant le SMI pour 2014, la ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale a tenu des discussions sur le SMI avec les plus hauts responsables des organisations syndicales qui ont signé la réclamation.
29. Le gouvernement fait également savoir que le projet de décret royal fixant le SMI pour 2015, accompagné d'un rapport d'analyse de l'impact normatif, a été envoyé pour consultation aux partenaires sociaux le 19 décembre 2014. Le 23 décembre 2014, la CCOO et l'UGT ont transmis une communication écrite dans laquelle elles exprimaient leur désaccord avec la proposition. Le gouvernement estime par conséquent avoir respecté les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, de la convention n° 131.
30. En ce qui concerne la consultation, le gouvernement, à la demande du comité, a transmis une copie de la décision n° 4524/2015 de la Cour suprême espagnole, en vertu de laquelle le recours en nullité contre le décret royal n° 1046/2013 fixant le SMI pour 2014 déposé par la Confédération intersyndicale de Galice a été rejeté. Ce recours était fondé sur l'allégation selon laquelle, pour ce qui est des consultations relatives au projet de décret royal, «[...] il n'y a pas eu [...] une véritable procédure de consultation mais une consultation purement formelle dans la mesure où [les organisations de travailleurs] n'ont pas eu le temps d'examiner le projet, le texte ayant été publié au moment où le projet leur a été remis». Selon la Confédération intersyndicale de Galice, cette manière de procéder est contraire, entre autres, à l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs et à la convention n° 131. La décision de la Cour suprême se fonde notamment sur le fait que l'expression «consulter pleinement», employée à l'article 4, paragraphe 2, de la convention n° 131, implique un processus épuisant toutes les possibilités de consultation. «Cette exigence de consultation ne fait pas référence à un délai, mais au fait de consulter toutes les parties qui doivent l'être, ce qui a trait aux normes de représentativité institutionnelle que notre législation limite aux organisations les plus représentatives. Or, comme nous avons pu le constater, cette exigence a été respectée.» C'est pourquoi le recours est rejeté «[...] en particulier compte tenu du fait que la brièveté de la procédure n'a en aucun cas empêché d'autres organisations

d'employeurs et d'autres organisations syndicales de formuler leur opinion ou de communiquer un rapport [...]». La Cour ajoute que cela invalide l'allégation selon laquelle l'article 28.1 de la Constitution a été violé en empêchant, de fait, le syndicat demandeur d'exercer la fonction de représentation institutionnelle qui lui incombe en tant que syndicat le plus représentatif, puisque celui-ci a été jugé comme tel et que, à ce titre, la possibilité lui a été donnée de formuler son opinion.

III. Conclusions du comité

31. Le comité a fondé ses conclusions sur l'examen des allégations des organisations plaignantes et des informations communiquées par le gouvernement dans le cadre de la présente procédure.
32. Le comité observe que la Confédération syndicale de commissions ouvrières (CCOO) et la confédération syndicale Union générale des travailleurs (UGT) allèguent que le gouvernement ne s'est pas conformé aux articles 3 et 4, paragraphe 2, de la convention n° 131, indiquant que: *a)* il a fixé un salaire minimum interprofessionnel (SMI) pour 2014 et 2015 qui ne suffit pas à subvenir aux besoins des travailleurs et de leur famille; *b)* il n'a pas mené un processus exhaustif de consultation avec les organisations syndicales dans le cadre de la procédure de fixation du SMI pour 2014 et 2015.
33. Les articles 3 et 4, paragraphe 2, de la convention n° 131 sont pertinents pour l'examen de la réclamation:

Article 3

Les éléments à prendre en considération pour déterminer le niveau des salaires minima devront, autant qu'il sera possible et approprié, compte tenu de la pratique et des conditions nationales, comprendre:

- a)* les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux;
- b)* les facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi.

Article 4

[...]

2. Des dispositions seront prises pour consulter pleinement les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées ou, en l'absence de telles organisations, les représentants des employeurs et des travailleurs intéressés, au sujet de l'établissement et de l'application des méthodes visées ci-dessus, ou des modifications qui y seraient apportées.

A. Allégations liées à la fixation du montant du salaire minimum pour 2014 et 2015

34. En ce qui concerne les allégations des organisations plaignantes selon lesquelles le montant du SMI fixé pour les années 2014 et 2015 ne garantit pas les conditions minimales de subsistance du travailleur et de sa famille, le comité note que les organisations plaignantes indiquent que: *a)* ces dernières années, le pouvoir d'achat du SMI a diminué de 5,8 points; *b)* le montant du SMI se situe très en dessous de l'objectif européen fixé à 60 pour cent du salaire moyen et est largement inférieur au SMI moyen des pays de l'Union européenne et au niveau qui correspondrait à un pays développé tel que l'Espagne; *c)* le Comité des droits économiques, sociaux et culturels du Conseil économique et social des Nations Unies

(ECOSOC) s'est déclaré préoccupé face au gel du SMI depuis 2011 à un montant ne garantissant pas un niveau de vie digne; *d*) le SMI ne garantit pas les conditions minimales de subsistance du travailleur et de sa famille sachant que, tant en 2013 qu'en 2014, il a été gelé à 9 034 euros annuels bruts et que, en 2015, il a été fixé à 9 080,40 euros annuels bruts (soit une augmentation de 0,5 pour cent) – ces montants sont très proches du seuil de risque de pauvreté pour une personne et au-dessous de ce seuil pour un ménage constitué de deux adultes ou deux adultes et deux enfants selon les données issues de l'enquête sur les conditions de vie de 2014 –, en contradiction avec l'augmentation du prix des services et des produits de base des ménages; *e*) le gouvernement n'a fait aucun effort en vue de donner suite aux recommandations formulées en 2013 par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations pour ce qui est: de prendre pleinement en compte les besoins des travailleurs et de leur famille, et non pas uniquement des objectifs de politique économique, lors des réajustements annuels du salaire minimum, en évitant les dépréciations du pouvoir d'achat du SMI; et d'associer pleinement, et sur un pied d'égalité, les partenaires sociaux aux décisions relatives à la fixation du salaire minimum.

- 35.** Le comité note que, en réponse aux allégations des organisations plaignantes, le gouvernement indique que: *a*) l'évolution actuelle du SMI ne s'inscrit pas dans un contexte d'expansion économique, mais au contraire dans le cadre d'une contraction de l'économie qui appelle l'adoption de mesures de réajustement destinées à sauvegarder la productivité et la viabilité des entreprises, ainsi qu'à maintenir et à améliorer le taux d'emploi; *b*) certes, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est dit préoccupé par le fait que l'Espagne a gelé son SMI depuis 2011 à un montant qui ne permet pas de garantir un niveau de vie digne, mais il a formulé cette observation «dans le contexte de la crise économique et financière internationale»; *c*) le Deuxième accord pour l'emploi et la négociation collective 2012, 2013 et 2014 (Deuxième AENC), conclu le 25 janvier 2012 entre la Confédération espagnole des organisations d'employeurs (CEOE) et la Confédération espagnole de la petite et moyenne entreprise (CEPYME), d'une part, et la CCOO et l'UGT, d'autre part, cite les circonstances économiques difficiles comme l'une des raisons fondamentales de la modération salariale, laquelle est utilisée comme moyen pour renforcer la compétitivité du secteur espagnol de la production; *d*) la nature conjoncturelle des décisions de modération du SMI liées aux circonstances économiques actuelles est manifeste compte tenu de l'évolution du SMI ces dernières années; *e*) la situation économique exceptionnelle justifie l'adoption de mesures de modération du montant du SMI, sachant qu'il s'agit de trouver un équilibre entre le respect du droit constitutionnel des travailleurs à percevoir une rémunération suffisante pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille (article 35 de la Constitution) et la sauvegarde d'autres droits et intérêts dignes de protection, comme l'article 40, paragraphe 1, de la Constitution, qui énonce que les pouvoirs publics ont pour mandat de mener une politique axée sur le plein emploi; *f*) le lien entre salaire moyen et salaire minimum – ce dernier devant représenter 60 pour cent du salaire moyen selon l'objectif européen – n'est pas à lui seul un indicateur suffisant s'il n'est pas complété par d'autres données, notamment le pourcentage de travailleurs qui perçoivent le SMI; *g*) le pourcentage de travailleurs dont la rétribution correspond au montant du SMI est relativement faible en Espagne (en 2012, 1,52 pour cent seulement des travailleurs salariés à plein temps percevaient une rémunération inférieure ou égale au SMI).
- 36.** Le comité prend note également des indications du gouvernement selon lesquelles: *a*) il a été tenu compte de l'ensemble des éléments prévus à l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs; *b*) les besoins des travailleurs et de leur famille, ainsi que les éléments économiques prévus à l'article 3 de la convention n° 131 ont été pris en considération dans la mesure où, pour la fixation du SMI, ont été examinés conjointement lorsque cela était possible et approprié: l'augmentation de la part du travail dans le revenu national; l'analyse de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, qui permet d'évaluer l'impact sur le pouvoir d'achat du SMI en tant que moyen pour couvrir les besoins des travailleurs et de leur famille; le niveau global des salaires dans le pays; l'évolution d'autres paramètres

pertinents des prestations sociales, comme les pensions versées; c) la variation du SMI pendant la période 2014-15 n'a pas eu pour résultat un écart supérieur à ce que l'on peut considérer comme raisonnable par rapport à l'évolution de certaines des variables liées aux besoins des travailleurs et de leur famille; d) en 2014 et 2015, le SMI a augmenté plus que l'inflation, raison pour laquelle il n'y a pas eu de perte de pouvoir d'achat et pour laquelle le SMI est resté cohérent avec l'augmentation des salaires moyens prévus dans les conventions collectives.

37. Le comité prend note de toutes ces informations. Tout en comprenant la préoccupation que le montant du SMI fixé pour les années 2014-15 suscite chez les organisations plaignantes (montant qui, selon elles, est très proche du seuil de pauvreté), le comité note que la fixation du SMI a été effectuée dans un contexte de crise et de contraction économique, et que le SMI a augmenté plus que l'inflation, raison pour laquelle il n'y a pas eu de perte de pouvoir d'achat et pour laquelle le SMI est resté cohérent avec l'augmentation des salaires moyens prévus dans les conventions collectives.
38. Dans ce contexte, le comité rappelle que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, dans son étude d'ensemble de 2014 sur les systèmes de salaires minima (Conférence internationale du Travail, 103^e session, 2014, Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970 – rapport III (partie 1B), paragr. 283 et 284), a souligné ce qui suit: «La convention n° 131 laisse aux Etats Membres une importante marge de manœuvre pour déterminer les critères précis à mettre en œuvre pour la fixation ou le réajustement périodique des salaires minima, ainsi que leur poids respectif. Les éléments qu'elle énumère doivent en effet être pris en considération “autant qu’il sera possible et approprié” et “compte tenu de la pratique et des conditions nationales”». «Quelques règles fondamentales s'imposent cependant à tous. Afin de répondre à leur objectif de protection sociale, les salaires minima doivent permettre de répondre aux besoins des travailleurs et de leur famille. Si la convention ne précise pas les types de besoins dont la satisfaction doit être assurée, il convient de garder à l'esprit que le Préambule de la Constitution de l'OIT proclame l'urgence d'améliorer les conditions de travail, notamment par la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables (“living wage”). La commission a souligné au chapitre I que la notion de “living wage” implique davantage que la satisfaction des besoins alimentaires, de logement et d'habillement, et s'étend à la possibilité de participer à la vie sociale et culturelle du pays. Cette considération ne suffit cependant pas à elle seule à assurer la pleine conformité aux dispositions de la convention. Le salaire minimum doit également être fixé en tenant compte des facteurs d'ordre économique, y compris les exigences du développement économique, la productivité et l'intérêt qu'il y a à atteindre et à maintenir un haut niveau d'emploi. L'équilibre recherché n'est pas toujours aisé à atteindre. En effet, si son montant est trop faible, le salaire minimum ne remplira pas son objectif de protection sociale. S'il est trop élevé, il risque d'être peu respecté ou d'entraîner un développement de l'économie informelle. Les considérations sociales et économiques ne sont toutefois pas nécessairement antagonistes. [...]»
39. *Dans ces conditions, le comité prie le gouvernement de continuer, en consultation avec les organisations les plus représentatives de travailleurs et d'employeurs, à déployer tous les efforts nécessaires pour tenir compte, autant qu'il sera possible et approprié, des besoins des travailleurs et de leur famille ainsi que des facteurs d'ordre économique, éléments qui sont cités aux alinéas a) et b) de l'article 3 de la convention, pour fixer le montant du salaire minimum.*
40. En ce qui concerne les critères utilisés pour la fixation du SMI, le comité observe que le préambule du décret-loi royal n° 3/2004 du 25 juin énonce que: «Le gouvernement et les partenaires sociaux, dans le cadre du dialogue social, devront concrétiser [...] la réforme de l'article 27 du texte consolidé de la loi portant statut des travailleurs afin de définir de

nouveaux critères pour la fixation annuelle du SMI par le gouvernement, le but étant d'éviter que ne se produisent des pertes de pouvoir d'achat.» *Dans ce contexte, à la lumière de ce décret, le comité estime que le gouvernement et les partenaires sociaux, dans le cadre du dialogue social, pourront aborder cette question sur la base des dispositions de l'article 3 de la convention.*

B. Allégations relatives à l'absence de consultation des partenaires sociaux pour la fixation du salaire minimum

41. Pour ce qui est des allégations selon lesquelles il n'y a pas eu de processus exhaustif de consultation avec les organisations syndicales aux fins de la fixation du SMI en 2014 et en 2015, le comité note que les organisations plaignantes soutiennent que la consultation s'est réduite à une simple formalité sans que les partenaires sociaux aient eu l'occasion de formuler une opinion en toute connaissance de cause et sans qu'ils aient été écoutés et pris en considération. Le comité observe par ailleurs que, selon leurs indications, pour 2014, les organisations plaignantes ont reçu le projet de décret royal de fixation du SMI avec pour instruction de présenter leurs observations jusqu'au lendemain, date à laquelle le Conseil des ministres a approuvé le décret. Les organisations plaignantes ajoutent que, en 2015, le gouvernement a une nouvelle fois fixé le montant du SMI de manière unilatérale et a réduit la consultation des partenaires sociaux à une simple formalité.
42. A cet égard, le comité prend note des indications du gouvernement relatives au SMI fixé pour 2014, selon lesquelles: *a)* au moment d'en fixer le montant, le gouvernement connaissait déjà le point de vue des organisations plaignantes en la matière puisque, le 12 novembre 2013, ces mêmes organisations avaient adressé un courrier à la ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale dans lequel elles appelaient instamment le gouvernement à commencer à augmenter le SMI de façon à ce qu'il retrouve progressivement son pouvoir d'achat et se rapproche de l'objectif à atteindre de 60 pour cent du salaire moyen net, et demandaient que l'article 27 du Statut des travailleurs soit révisé afin de déterminer de nouveaux critères pour la fixation annuelle du SMI; *b)* pendant les jours qui ont précédé l'approbation du décret royal fixant le SMI, la ministre de l'Emploi et de la Sécurité sociale a tenu des discussions concernant le SMI avec les plus hauts responsables des organisations plaignantes; *c)* le 26 décembre 2013, la documentation relative au projet de décret royal fixant le SMI pour 2014 a été communiquée aux organisations plaignantes. Le comité prend également note de la décision n° 4524/2015 de la Cour suprême espagnole, communiquée par le gouvernement à la demande du comité, en vertu de laquelle est rejeté le recours en nullité contre le décret royal n° 1046/2013 fixant le SMI pour 2014 déposé par la Confédération intersyndicale de Galice. Le recours est fondé sur l'allégation selon laquelle il n'y a pas eu de véritable procédure de consultation, mais une consultation purement formelle, dans la mesure où les organisations de travailleurs n'ont pas eu le temps d'examiner le projet, en violation de l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs, et de la convention n° 131. La décision rejette le recours du fait que, notamment: *a)* l'expression «consulter pleinement», employée à l'article 4, paragraphe 2, de la convention n° 131, ne fait pas référence à un délai mais implique un processus épuisant toutes les possibilités de consultation, dans le cadre duquel seront consultées toutes les parties qui doivent l'être; *b)* la brièveté du délai accordé pour les consultations n'a pas empêché deux des quatre syndicats consultés, ainsi que les organisations d'employeurs consultés, de formuler leur avis sur le projet de décret royal n° 1046/2013.
43. S'agissant du SMI fixé pour 2015, le comité prend note des indications du gouvernement selon lesquelles: *a)* le projet de décret royal fixant le SMI, accompagné d'un rapport d'analyse de l'impact normatif, a été envoyé pour consultation aux partenaires sociaux le 19 décembre 2014, conformément à l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs; *b)* les organisations plaignantes ont transmis le 23 décembre 2014 une communication écrite

dans laquelle elles exprimaient leur désaccord avec la proposition; c) l'envoi du rapport d'analyse de l'impact normatif, dans lequel sont décrits les facteurs qui doivent être pris en considération pour la fixation du SMI en vertu de l'article 27, paragraphe 1, du Statut des travailleurs, montre que les organisations plaignantes ont eu l'occasion de formuler leur avis en pleine connaissance de cause des motifs qui justifient l'augmentation de 0,5 pour cent du SMI par rapport à l'année précédente.

44. En ce qui concerne la consultation des partenaires sociaux sur la fixation du salaire minimum dans le cadre de la convention, le comité rappelle que le mot «consultées» a été remplacé par l'expression «pleinement consultées» au cours de la seconde discussion du projet de convention lors de la Conférence internationale du Travail suite à l'adoption d'un amendement proposé par les membres travailleurs, lesquels avaient l'appui de différents groupes gouvernementaux, au motif que, trop souvent, les consultations des organisations d'employeurs et de travailleurs n'étaient que de pure forme (voir les travaux préparatoires de la convention n° 131, *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 54^e session, Genève, 1970, p. 416).
45. En la matière, le comité rappelle que, dans son étude d'ensemble de 2014 (*op. cit.*, paragr. 203), la commission d'experts, par rapport aux consultations, a considéré que: «[...] Il ne doit donc pas s'agir d'une simple formalité de la part des autorités gouvernementales, [et] des mesures devraient être prises pour veiller à ce que les autorités prennent réellement en considération les préoccupations et argumentations des partenaires sociaux afin d'éclairer leur prise de décisions, notamment pour la prise en considération tant des besoins des travailleurs que des réalités économiques lors de la fixation des salaires minima. Cela implique naturellement que la consultation soit menée avant la prise de décisions et que les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs concernés disposent d'informations complètes et pertinentes pour formuler leur opinion». La commission d'experts a par ailleurs indiqué que la pleine consultation des partenaires sociaux «[...] revêt une importance toute particulière dans les périodes de crise économique et sociale, en raison des répercussions considérables que les décisions relatives à la fixation et à l'ajustement périodique des salaires minima sont susceptibles d'avoir tant sur la politique économique, y compris la politique de l'emploi, que sur le pouvoir d'achat des travailleurs. [...]» (*op. cit.*, paragr. 243). De plus, la commission d'experts a souligné que, pour que les consultations soient utiles et efficaces, elles «doivent être véritables, au sens d'un processus réceptif à des propositions constructives et équilibrées et qui permette de concilier de bonne foi, autant que faire se peut, les intérêts inévitablement antagonistes des partenaires sociaux» (*op. cit.*, paragr. 389).
46. *Dans ces conditions, tout en prenant note de l'ensemble de ces informations, le comité exprime l'espoir que, pour tout processus de fixation du SMI, le gouvernement consultera pleinement les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, en veillant à ce qu'elles aient entièrement connaissance de toutes les informations nécessaires et à ce qu'elles disposent de suffisamment de temps pour prendre position.*

IV. Recommandations du comité

47. *Le comité recommande au Conseil d'administration:*

- a) *d'approuver le présent rapport;*
- b) *de demander au gouvernement, dans le cadre de l'application de la convention n° 131, de tenir compte des observations formulées aux paragraphes 39, 40 et 46 des conclusions du comité;*

- c) *d'inviter le gouvernement à fournir des informations à ce sujet, pour examen par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;*
- d) *de rendre public le présent rapport et de déclarer close la présente procédure de réclamation.*

Genève, le 15 mars 2017

(Signé) Luis Rodrigo Morales Vélez
Président

Renate Hornung-Draus

Maria Fernanda C. Francisco

Point appelant une décision: paragraphe 47