

Annexe 1

Salaire minimum pour les travailleurs du secteur public

Les travailleurs du secteur public sont-ils couverts?

Les pratiques varient selon les pays:

- Dans certains pays, la législation sur le salaire minimum dispose expressément que les travailleurs du secteur public sont couverts par la loi. Ainsi, la loi n° 1 de 2002 sur le salaire minimum du Commonwealth des Bahamas précise que la Loi s'applique «... à tous les emplois de la Couronne, du chef du Gouvernement des Bahamas» ¹.
- Cependant, le secteur public est le plus souvent exclu, en tout ou en partie, de la législation générale du travail, et donc de ses dispositions sur le salaire minimum. Lorsque le secteur public est exclu, la rémunération de ces travailleurs est souvent fixée en vertu du droit administratif, aux niveaux national, provincial et local. De nombreux pays ont adopté des salaires minima plus élevés pour le secteur public; certains se fondent sur le salaire minimum national applicable au secteur privé pour fixer la rémunération minimale dans le secteur public, qui s'applique à tous ces travailleurs ou seulement à certaines catégories.
- Dans certains pays, la législation sur le salaire minimum vise seulement certains travailleurs du secteur public. Dans de nombreux pays, les militaires, les services de sécurité et la police sont exclus du champ d'application de la loi. En Zambie, par exemple, la législation sur l'emploi exclut les militaires, la police et les services pénitentiaires ²; en Ouganda, seuls les militaires sont exclus de la couverture juridique du salaire minimum ³. Dans les pays qui excluent certaines catégories de travailleurs du secteur public, d'autres textes fixent la rémunération minimale des travailleurs non couverts par la législation du travail.

Comment le salaire minimum influe-t-il sur les échelles salariales du secteur public?

Le salaire minimum a également un impact considérable sur la dépense publique dans la mesure où il influence la rémunération des travailleurs du secteur public. Cela explique pourquoi les organes législatifs nationaux (Parlement, Congrès, etc.) gardent un certain contrôle sur les salaires de ces travailleurs, généralement en se réservant la décision finale à cet égard.

Bien entendu, les travailleurs du secteur public ne perçoivent pas tous la même rémunération, et le salaire minimum ne concerne directement qu'une minorité d'entre eux. Dans ce secteur, les salaires varient en fonction du grade ou de l'échelon des travailleurs, dont la rémunération diffère de celle des cadres. Il peut également exister des différences en fonction du palier de gouvernement (local, provincial, national). Les augmentations du salaire minimum ont parfois un impact majeur sur la masse salariale du secteur public, car il en constitue parfois la base de calcul; certains travailleurs perçoivent le salaire minimum, et ceux qui ont un rang plus élevé gagnent, par exemple, deux ou trois fois ce salaire. Le salaire minimum constitue alors le point de référence pour la rémunération des travailleurs du secteur public, ou d'une partie d'entre eux, et son augmentation peut avoir un important effet «d'entraînement» ou «domino» sur la

¹ Act n°1 of 2002 on Minimum Wages, Application of Act, Section 3 (1).

² Employment Act of Zambia, Partie I, Section 2.

³ Employment Act of Uganda, 2006, Partie I, Section 3.

masse salariale globale du secteur public. L'impact du salaire minimum sur la masse salariale du secteur public dépend donc du mode de fixation des salaires en vigueur dans ce dernier.

Mode de détermination des salaires du secteur public

a) La négociation collective

La négociation collective – centralisée ou décentralisée – entre le gouvernement et les syndicats du secteur public est une des méthodes de fixation des salaires dans le secteur public. Elle est couramment utilisée dans les pays d'Europe du Nord, comme la Suède et la Finlande ⁴, où les salaires sont négociés dans le cadre d'un système à deux niveaux: la convention-cadre spécifie un salaire moyen pour tous les travailleurs du secteur public, mais autorise les directeurs des ministères à se fonder sur les rémunérations payées hors de l'institution pour fixer les salaires à un niveau supérieur au taux minimum négocié collectivement.

En Allemagne, la négociation collective est l'un des modes de fixation de la rémunération des travailleurs du secteur public, qui se répartissent en deux groupes: les fonctionnaires (*Beamte*), qui n'ont pas le droit de négocier collectivement ou de faire grève, et dont le gouvernement fixe les conditions d'emploi, y compris les salaires; et les employés du secteur public (*Tarifbeschäftigte*) régis par le droit civil, qui jouissent de conditions semblables au secteur privé, y compris le droit de négocier collectivement. Les négociations concernant les *Tarifbeschäftigte* peuvent en principe influencer la détermination des salaires des *Beamte* ⁵. C'est également le cas en Israël, où la négociation collective centralisée sert de cadre à une deuxième série de conventions collectives, négociées avec les syndicats du secteur public. Le Brésil a un système semblable, avec une négociation collective centralisée et deux échelles distinctes de rémunération pour les travailleurs de ces deux secteurs.

En Turquie, la législation dispose que les syndicats du secteur public doivent être consultés sur toutes les questions touchant la rémunération. Les négociations sur les conditions de travail du secteur public, y compris les salaires, sont très centralisées. Les négociations salariales doivent déboucher sur un seul accord global, qui couvre tous les travailleurs du secteur public. Au Mexique, la loi impose un accord unique sur la rémunération, conclu entre les syndicats du secteur public et le gouvernement, qui s'applique à tous les travailleurs de ce secteur.

Les négociations sont parfois décentralisées dans la pratique, comme en Australie, où les ministères sont habilités à négocier le salaire de base avec les syndicats du secteur public; ce mode de négociation aboutit à des échelles salariales semblables au sein d'un ministère, mais peut aussi donner lieu à des écarts de rémunération conséquents entre les travailleurs de différents ministères.

Il importe également de souligner que les salaires peuvent varier selon les paliers de gouvernement. Comme il est mentionné plus haut, les employés du secteur public à l'échelon national sont parfois régis par des conventions collectives qui ne s'appliquent pas aux autres niveaux de gouvernement (provincial, régional, local). En outre, les conventions collectives peuvent s'appliquer à certains paliers de gouvernement, mais pas à d'autres. De même, les autorités provinciales, régionales ou locales fixent parfois les salaires des travailleurs du secteur public à leur niveau; ainsi, le gouverneur d'une province peut être habilité à fixer la

⁴ Cela est également conforme à l'article 7, Partie IV, de la convention (n°151) de l'OIT sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, qui encourage le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation des conditions d'emploi des agents publics. La Suède et la Finlande ont toutes deux ratifié la convention n° 151.

⁵ B. Keller: *Germany: «The public sector in financial and debt crisis»*, 2013, European Journal of Industrial Relations, 19(4), pp. 359-74.

rémunération des travailleurs du secteur public provincial sur la base des recommandations d'une commission des salaires, ou des dispositions des conventions collectives, ou encore avoir la décision finale à cet égard. Dans certains cas, les maires et les conseils municipaux ont le pouvoir de fixer les salaires de leurs fonctionnaires. Les niveaux de rémunération des travailleurs des collectivités locales sont souvent moins élevés qu'à l'échelon national, mais ce n'est pas systématique, notamment dans les grandes villes ou les centres industriels.

b) Décision de l'Etat, avec ou sans consultations

L'Etat peut aussi fixer unilatéralement les salaires des travailleurs du secteur public. Dans ces pays, les syndicats du secteur public n'ont qu'un rôle consultatif et ne négocient pas collectivement. En outre, l'Etat peut se fonder sur les recommandations de l'instance publique compétente (comité ou commission), qui examine la rémunération des travailleurs du secteur public et communique ces informations au gouvernement, qui prend la décision finale.

L'obligation de consultation varie selon les pays. Dans certains cas, le gouvernement a une obligation de consultation en matière salariale. Au Japon, la loi prévoit que les syndicats du secteur public doivent être consultés sur les questions de rémunération; le seuil salarial est fondé sur les recommandations d'un comité indépendant, qui déterminent la rémunération de base des travailleurs du secteur public, négociée ensuite à l'échelon central.

Dans d'autres pays, le gouvernement n'est pas obligé de consulter les syndicats du secteur public. Au Chili, le gouvernement n'est pas juridiquement tenu de les consulter sur les sujets liés au travail ou à l'emploi, y compris les questions salariales, mais il le fait volontairement en ce qui concerne les rémunérations. Ces consultations n'emportent aucune obligation juridique et n'ont qu'une influence limitée sur le processus de fixation des salaires; elles sont néanmoins importantes, car elles donnent aux syndicats du secteur public la possibilité de présenter leur point de vue sur la rémunération des travailleurs de ce secteur.

Dans certains pays, le gouvernement décide sans tenir de consultations, comme dans la Fédération de Russie, où le salaire de base des travailleurs du secteur public est fixé par recommandation du gouvernement. Les syndicats du secteur public sont consultés sur les conditions de travail, mais la rémunération de base est déterminée et décidée par le gouvernement.