

# Guide des politiques en matière de salaire minimum

## Chapitre 4 - Qui a droit au salaire minimum?

### Table des matières

---

	Page
Sommaire .....	1
4.1 Le salaire minimum: un droit universel? .....	2
4.2 La notion d'«employé».....	3
4.3 Travailleurs domestiques.....	4
4.4 Travailleurs occupant des formes atypiques d'emploi .....	6
4.5 Travailleurs de l'économie informelle.....	7
4.6 Employés du secteur public.....	8
Annex 1 : Salaire minimum pour les travailleurs du secteur public.....	9

### Sommaire

---

En principe, un système de salaire minimum doit protéger adéquatement toutes les personnes engagées dans une relation d'emploi, y compris les femmes, les jeunes et les travailleurs migrants, indépendamment de leur contrat d'embauche. Les exclusions doivent être réduites le plus possible, notamment en ce qui concerne les travailleurs vulnérables.

Dans la pratique, certains employés sont exclus de la protection du salaire minimum pour diverses raisons, par exemple les travailleurs domestiques, ceux de l'économie informelle ou qui occupent un emploi atypique. Les travailleurs à domicile ou dans l'agriculture sont eux aussi fréquemment exclus.

S'agissant des travailleurs domestiques, l'article 11 de la [convention \(n° 189\) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011](#) dispose que: «Tout Membre doit prendre des mesures afin d'assurer que les travailleurs domestiques bénéficient du régime de salaire minimum, là où un tel régime existe, et que la rémunération soit fixée sans discrimination fondée sur le sexe.».

La [recommandation \(n° 204\) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015](#), récemment adoptée, invite les Etats Membres à étendre progressivement la protection du salaire minimum, dans la législation et la pratique, à tous les travailleurs de l'économie informelle, dans le cadre du processus de formalisation.

Les travailleurs occupant des formes atypiques d'emploi – y compris les travailleurs en contrat à durée déterminée et autres formes de travail temporaire, les travailleurs intérimaires ou à temps partiel, et ceux qui sont embauchés en vertu d'arrangements contractuels multipartites – ont également droit au salaire minimum.

Les employés du secteur public sont souvent exclus – partiellement ou totalement – du champ d'application de la législation du travail, y compris les dispositions sur les salaires minima. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils ne bénéficient pas d'un salaire minimum, puisqu'ils sont couverts par les dispositions législatives ou administratives, qui comprennent des échelles salariales. Les bas salaires dans le secteur public devraient normalement être ajustés de manière à ne pas être inférieurs au salaire minimum.

## 4.1 Le salaire minimum: un droit universel?

### Les normes de l'OIT

L'article 1 de la [convention \(n° 131\) sur la fixation des salaires minima, 1970](#) vise à «établir un système de salaires minima protégeant tous les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection.».

Le paragraphe 4 de la [recommandation \(n° 135\) sur la fixation des salaires minima, 1970](#) dispose que «Le nombre et les groupes de salariés qui ne sont pas protégés en vertu de l'article 1 de la convention sur la fixation des salaires minima, 1970 devraient être maintenus à un minimum.».

Lorsqu'un Etat Membre de l'OIT ratifie la convention n° 131, l'autorité nationale compétente peut cependant exclure certains groupes de salariés de la couverture du système de salaire minimum, en principe après consultation des partenaires sociaux. Les systèmes de salaire minimum établis en vertu de la convention n° 131 ne couvrent donc pas nécessairement tous les employés.

### Couverture juridique dans la pratique

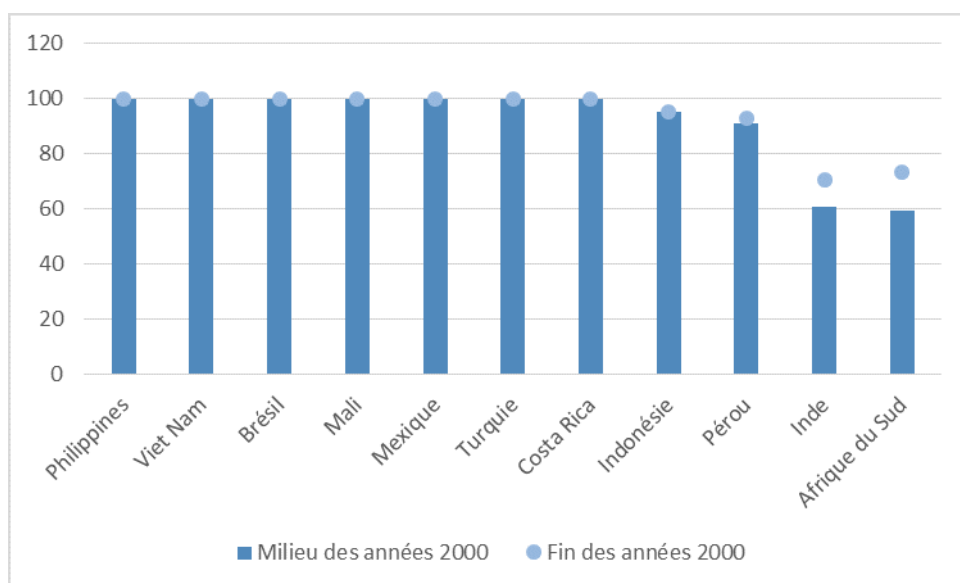
A l'heure actuelle, les travailleurs agricoles et les travailleurs domestiques sont les groupes les plus fréquemment exclus des régimes de salaire minimum, mais il en existe d'autres, notamment: les entreprises familiales, les petites entreprises, les apprentis, les stagiaires et les travailleurs handicapés. Le cas des travailleurs du secteur public est commenté à la [Section 4.3](#).

La Figure 1 ci-après donne une estimation de l'évolution des taux de couverture de la législation sur le salaire minimum dans 11 pays en développement.

Il en ressort que tous les travailleurs, y compris ceux de l'économie informelle, sont protégés par la législation sur le salaire minimum dans la majorité de ces pays, sauf en Indonésie, au Pérou, en Inde et en Afrique du Sud, où la couverture est incomplète. En Indonésie, tous les salariés sont couverts, à l'exception des travailleurs domestiques; en Afrique du Sud et en Inde, les salaires minima sont fixés pour certains groupes de travailleurs, selon le secteur, la profession, la région, ou plusieurs de ces critères.

La Figure 1 ne prend en compte que le salaire minimum légal, et non les salaires minima négociés collectivement. Si ces derniers étaient inclus, cela étendrait le taux de couverture du salaire minimum.

Figure 1. Pourcentage de salariés couverts par la législation sur le salaire minimum, 11 pays en développement



Source: U. Rani, P. Belser, M. Oelz et S. Ranjbar: Couverture et respect de la législation sur le salaire minimum dans les pays en développement, *Revue internationale du Travail*, 2013, vol. 152, n° 3-4.

## 4.2 La notion d'«employé»

---

### Définition juridique

Par définition, le salaire minimum ne s'applique d'habitude qu'aux employés salariés, mais il existe quelques exceptions (voir section 4.4). Le terme «employé» est utilisé à la fois dans les textes juridiques et les analyses statistiques, même s'il n'en existe pas de définition juridique au niveau international. En l'absence d'une norme unique, les pays utilisent des définitions différentes.

Pour prévenir les abus, le paragraphe 4 a) de la [recommandation \(n° 198\) sur la relation de travail, 2006](#) offre certains critères, non contraignants, qui peuvent être appliqués pour déterminer l'existence d'une relation de travail:

«La politique nationale devrait au moins comporter des mesures tendant à fournir aux intéressés, en particulier aux employeurs et aux travailleurs, des orientations sur la manière de déterminer efficacement l'existence d'une relation de travail, ainsi que sur la distinction entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants.»

En outre, les paragraphes 13 a) et b) prévoient ce qui suit:

«Les Membres devraient envisager la possibilité de définir dans leur législation, ou par d'autres moyens, des indices spécifiques de l'existence d'une relation de travail. Ces indices pourraient comprendre:

a) le fait que le travail est exécuté selon les instructions et sous le contrôle d'une autre personne; qu'il implique l'intégration du travailleur dans l'organisation de l'entreprise; qu'il est effectué uniquement ou principalement pour le compte d'une autre personne; qu'il doit être accompli personnellement par le travailleur; qu'il est effectué selon un horaire déterminé ou sur le lieu spécifié ou accepté par la personne qui requiert le travail; qu'il a une durée donnée et présente une certaine continuité; qu'il suppose que le travailleur se tient à disposition; ou qu'il implique la fourniture d'outils, de matériaux ou de machines par la personne qui requiert le travail;

b) le caractère périodique de la rémunération du travailleur; le fait qu'elle constitue son unique ou principale source de revenus; le paiement en nature sous forme de vivres, de logement, de transport, ou autres; la reconnaissance de droits tels que le repos hebdomadaire et les congés annuels; le financement des déplacements professionnels du travailleur par la personne qui requiert le travail; ou l'absence de risques financiers pour le travailleur.»

### Estimation statistique du pourcentage d'employés couverts

Dans les pays développés, on estime que les salariés représentent environ 90 pour cent de la population active totale. En revanche, dans les économies émergentes et en développement, ce chiffre peut chuter à 30 pour cent, voire moins <sup>1</sup>.

La part des salariés dans la population active totale est un facteur important de l'évaluation du taux de couverture du salaire minimum. Si ce dernier ne concerne que les employés, et qu'ils ne représentent qu'une minorité de travailleurs, cette protection est très limitée.

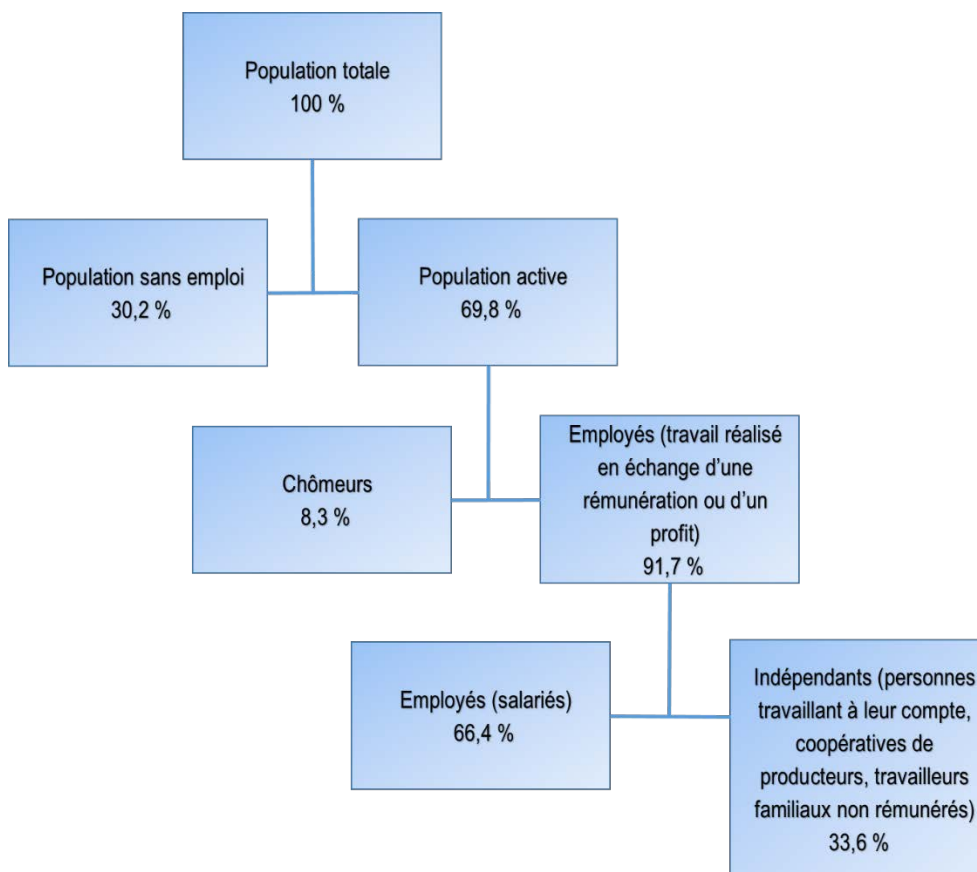
La Figure 2 ci-dessous illustre la relation statistique entre l'emploi salarié, la population active et la population totale, au Brésil en 2009. Les salariés ne sont qu'un sous-groupe parmi les employés; les travailleurs indépendants ne gagnent pas de salaire, mais tirent un revenu d'une activité à leur compte.

S'il y avait 100 personnes au Brésil, environ 70 (69,8 précisément) feraient partie de la population active. De ces 70 personnes, environ six seraient sans emploi (8,3 pour cent) et 64 (91,7 pour cent) seraient employées. Sur les 64 personnes détenant un emploi, environ 42 seraient salariées (66,4 de cent), et les 22 autres (33,6 pour cent) seraient indépendantes.

---

<sup>1</sup> BIT, *Rapport mondial sur les salaires*, 2014-5.

Figure 2. Relation entre l'emploi salarié, la population active et la population totale (Brésil, 2009)



**Note:** En 2013, la Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) a modifié les définitions des termes «personnes en emploi», «personnes hors de la main-d'œuvre» et «population active» (voir les sources ci-dessous pour des informations plus détaillées). L'emploi inclut tous les secteurs de l'économie, y compris le secteur public, au niveau national.

**Sources:** [Indicateurs clés du marché du travail \(ICMT\)](#); [Résolution concernant les statistiques du travail, de l'emploi et de la sous-utilisation du travail, adoptée par la 19e CIST \(2013\)](#); [Résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, adoptée par la 13e CIST \(1982\)](#).

### 4.3 Travailleurs domestiques

Les travailleurs domestiques doivent bénéficier de la même protection que les autres travailleurs en matière de salaire minimum. Ces dispositions sont des instruments importants, qui protègent les travailleurs les plus vulnérables et les moins bien payés – comme les travailleurs domestiques – des salaires excessivement bas. Elles constituent une reconnaissance de leur contribution fondamentale, et sont une garantie essentielle du principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

L'article 11 de la [convention \(n° 189\) sur les travailleurs domestiques, 2011](#) dispose que: «Tout Membre doit prendre des mesures afin d'assurer que les travailleurs domestiques bénéficient du régime de salaire minimum, là où un tel régime existe, et que la rémunération soit fixée sans discrimination fondée sur le sexe».

Conformément à cette disposition, plusieurs pays, dont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Suisse ou les Etats-Unis ont pris des mesures – dans des contextes très différents – pour étendre la couverture du salaire minimum aux travailleurs domestiques.

Selon les estimations du BIT, quelque 22,3 millions de travailleurs domestiques (42,5 pour cent de cette catégorie de travailleurs) ne disposent toujours pas d'une protection contre les salaires trop faibles et ne sont pas couverts par un régime de salaire minimum <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, pp. 75-6.

## Quelques exemples:

### ➤ Afrique du Sud. Un salaire minimum sectoriel pour les travailleurs domestiques

En Afrique du Sud, le salaire minimum pour les travailleurs domestiques faisait partie du vaste programme de réformes entrepris après l'apartheid, durant la période de transition vers la démocratie à partir de 1994. Le pays compte entre 780 000 et plus d'un million de travailleurs domestiques, pour la plupart des femmes africaines de couleur.

Le processus d'élaboration du système de salaire minimum a réellement débuté en 1999, cinq ans après les premières élections démocratiques marquant la fin de l'apartheid. Le salaire minimum est entré en vigueur vers la fin de l'année 2002, un peu plus de huit ans après la première élection démocratique. Pour les travailleurs domestiques, cela représentait l'aboutissement d'un long processus: campagnes du mouvement syndical, enquêtes sur les salaires et conditions d'emploi des travailleurs domestiques, ainsi qu'une série d'ateliers et d'audiences publiques.

L'adoption du salaire minimum et d'autres mesures de protection sociale pour les travailleurs domestiques peut être considérée comme l'une des réussites de l'après-1994 en Afrique du Sud. Cela représentait une étape importante de la reconnaissance des travailleurs domestiques comme des salariés bénéficiant de droits – des «travailleurs» et non plus des «serveurs». Pour certains observateurs, ce processus faisait partie intégrante d'un «mouvement d'affranchissement» réaffirmant la dignité du travail domestique, qui, auparavant, constituait peut-être la pire manifestation de l'exploitation des femmes noires.

Il reste cependant beaucoup à faire, puisque le salaire minimum des travailleurs domestiques demeure l'un des plus bas de tous les travailleurs sud-africains, et que l'application de la loi continue de soulever des difficultés.

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

### ➤ Bésil. Amendement constitutionnel garantissant les droits des travailleurs domestiques

Au Brésil, le travail domestique demeure une activité importante pour les femmes et un volet essentiel de l'organisation sociale du travail de soins. En 2013, le travail domestique occupait 6,4 millions de personnes, dont 92,6 pour cent de femmes (soit 6,7 pour cent de l'emploi total). La profession est dominée par les adultes (81,6 pour cent âgés de 30 ans ou plus) et les femmes de couleur (64 pour cent).

Ces dernières années, dans un contexte marqué par les débats sur ce sujet au niveau international, le gouvernement a approuvé une loi étendant les droits de ces travailleurs, qui ont toujours été vulnérables.

En 2013, 25 ans après la promulgation de la Constitution, le Parlement a approuvé un amendement constitutionnel (CA 72), qui donnait aux travailleurs domestiques les mêmes droits sociaux que les autres travailleurs. De plus, la loi n° 12.964 du 8 avril 2014 a modifié la loi de 1972 sur les travailleurs domestiques, prévoyant des amendes pour les employeurs qui ne formalisent pas le contrat de travail de leurs employés.

Avec la promulgation de l'amendement CA 72, les travailleurs domestiques brésiliens bénéficient maintenant d'une série de droits, notamment: salaire minimum; indemnité pour licenciement sans motif valable; assurance chômage; prime de 20 % pour le travail de nuit; protection du salaire (la rétention intentionnelle de salaire est devenue une infraction); journée de travail d'au plus huit heures; semaine de travail d'au plus 44 heures; rémunération des heures supplémentaires, au moins 50 % de plus que le taux horaire normal; droit de travailler dans un endroit respectant les normes d'hygiène, de sécurité et de santé; assurance contre les accidents du travail.

IPEA, «*Initial effects of Constitutional Amendment 72 on Domestic work in Brazil*», Document de travail du BIT, Genève, 2016.

### ➤ Suisse. Un contrat de travail type au niveau national pour les travailleurs domestiques

La Suisse a adopté en 2011 un contrat de travail type (CTT) à l'échelon national, prévoyant un salaire minimum pour les travailleurs domestiques, qui représentent environ quatre pour cent de la population économiquement active. Bien qu'il n'existe pas de salaire minimum légal national en Suisse, la Confédération et les gouvernements cantonaux peuvent imposer des CTT dans les branches et professions non couvertes par une convention collective de travail, en l'absence d'organisations d'employeurs et de travailleurs.

Suite à la publication, en 2007, d'un rapport du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), exposant les taux particulièrement élevés d'infractions et d'abus dans le secteur du travail domestique, la Commission tripartite de la Confédération (CTC fédérale) a demandé au gouvernement de mettre en place un CTT, comprenant notamment un salaire minimum, pour ce secteur.

En 2009, un groupe tripartite d'experts a été chargé d'élaborer un CTT; après négociations, le texte a été présenté aux parties concernées, y compris les cantons, les associations économiques faitières, les partis politiques et les partenaires sociaux des secteurs où les salariés exercent des activités similaires à celles des travailleurs domestiques, comme les services de nettoyage, l'hôtellerie et la restauration, l'agriculture et la santé (soins à domicile).

Le taux de salaire horaire minimum est fixé en fonction de trois niveaux de compétence des travailleurs: non qualifié, non qualifié avec au moins quatre ans d'expérience professionnelle, qualifié. Ces derniers sont en outre subdivisés en deux groupes: les titulaires d'une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) en économie domestique, ou d'une attestation de formation initiale de deux ans; et les titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC) en économie domestique, ou d'un certificat d'un cours de formation de trois ans.

Source: Graf, Roman. Introduction du salaire minimum pour les travailleurs domestiques en Suisse, Document de travail du BIT, 2016.

#### ➤ Etats-Unis. Extension du salaire minimum à tous les travailleurs domestiques

Aux Etats-Unis, comme dans beaucoup d'autres pays, le processus visant à octroyer aux travailleurs domestiques le droit au salaire minimum et au paiement des heures supplémentaires s'est avéré long et complexe. Lorsque le salaire minimum fédéral a été créé dans les années 1930, les travailleurs domestiques en étaient exclus, ce qui s'explique par les préjugés liés à la race et au genre, au sein des assemblées législatives et du mouvement syndical.

Dans les années 1970, le salaire minimum a été étendu à certaines catégories de travailleurs domestiques (p. ex. la garde d'enfants à plein temps), mais d'autres en restaient exclues (i.e. les aidants pour personnes âgées et handicapées).

Après 2010, certains Etats ont pris des mesures en ce domaine, adoptant par exemple une «Déclaration des droits des travailleurs domestiques» (New York, Californie et Hawaii), jetant ainsi les bases d'amendements législatifs et réglementaires au niveau fédéral.

En 2013, avec l'appui du Président Obama, le ministère du Travail a modifié la réglementation pour en faire bénéficier les travailleurs domestiques logeant chez leur employeur. Les seules catégories restant exclues étaient les gardiennes occasionnelles et les «aidants», qui apportent du lien social aux personnes âgées et handicapées. Toutefois, la définition du terme «aidant» a été sensiblement modifiée, afin de réduire la portée de cette exclusion et de protéger efficacement ces travailleurs.

Dorénavant, les dispositions relatives au salaire minimum fédéral s'appliquent donc intégralement aux travailleurs domestiques. Initialement, leur salaire minimum était égal au taux fédéral, soit 7,25 \$ par heure en 2013. Les travailleurs domestiques représentent environ 1,7 % de la population active.

Source: Goldberg, Harmony: «*The Long Journey Home: The Contested Exclusion and Inclusion of Domestic Workers from Federal Wage and Hour Protections in the United States of America*», Document de travail du BIT, Conditions de travail et d'emploi, n° 58, 2015.

## 4.4 Travailleurs occupant des formes atypiques d'emploi

---

**Les formes atypiques d'emploi (FAE) font l'objet d'une attention croissante.** Cette expression comprend notamment «les contrats de durée déterminée et autres formes de travail temporaire, le travail intérimaire et autres arrangements contractuels multipartites, les relations de travail déguisées, le travail économiquement dépendant et le travail à temps partiel»<sup>3</sup>.

Certains travailleurs embauchés en vertu de ces diverses modalités contractuelles sont considérés comme des «employés» aux termes du régime juridique applicable. C'est notamment vrai en ce qui concerne les travailleurs en contrat à durée déterminée, ainsi que les travailleurs intérimaires et à temps partiel, même si certains pays prévoient des exceptions notables

---

<sup>3</sup> BIT, Conseil d'administration, 323<sup>e</sup> session, Genève, 12-27 mars 2015, Conclusions de la Réunion d'experts sur les formes atypiques d'emploi, BIT, Genève, 2015).



à cet égard. Pour cette raison, ils doivent bénéficier de la protection de la législation sur le salaire minimum, sauf exception expresse.

**Les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux peuvent également interdire la discrimination salariale contre ces travailleurs, par rapport à leurs collègues de travail qui ont une relation d'emploi normale avec le même employeur.** Ainsi, l'article 5 de la [convention \(n° 175\) sur le travail à temps partiel, 1994](#) dispose que «Des mesures appropriées à la législation et à la pratique nationales doivent être prises pour que les travailleurs à temps partiel ne perçoivent pas, au seul motif qu'ils travaillent à temps partiel, un salaire de base qui, calculé proportionnellement sur une base horaire, au rendement ou à la pièce, soit inférieur au salaire de base, calculé selon la même méthode, des travailleurs à plein temps se trouvant dans une situation comparable.»

Les directives de l'UE sur le travail à temps partiel (97/81/CE), sur le travail à durée déterminée (1999/70/CE) et sur le travail intérimaire (2008/104/CE), prévoient que les règles relatives à la non-discrimination sont en principe adoptées au niveau régional, sous réserve de certaines exceptions.

**Par ailleurs, certains pays ont partiellement étendu la protection du travail à des catégories de travailleurs qui ne sont pas assimilés aux «employés» dans le système juridique concerné.** Cette catégorie, dont la définition varie d'un pays à l'autre, concerne les personnes occupant un «auto-emploi dépendant», qui ne sont pas automatiquement couvertes par la législation sur le salaire minimum, mais peuvent néanmoins en bénéficier.

Le Royaume-Uni, par exemple, a adopté des dispositions visant les travailleurs ("workers"), catégorie englobant à la fois les «employés» et d'autres personnes qui effectuent des travaux ou rendent des services à titre personnel, et leur a partiellement étendu la protection dont bénéficient les autres travailleurs <sup>4</sup>. En conséquence, ces «travailleurs» ont droit au salaire minimum national, même s'ils ne sont pas considérés comme des «employés» en vertu de la législation du Royaume-Uni.

**Il arrive parfois que d'autres travailleurs occupant un emploi atypique ne jouissent pas de la protection du salaire minimum parce qu'ils ont été mal classifiés.** C'est notamment le cas des travailleurs assujettis à une «relation de travail déguisée», situation envisagée par le paragraphe 4 b) de la recommandation n° 198: «... il y a relation de travail déguisée lorsqu'un employeur traite une personne autrement que comme un salarié d'une manière qui dissimule son statut juridique réel de salarié, et que des situations peuvent se présenter dans lesquelles des arrangements contractuels ont pour effet de priver les travailleurs de la protection à laquelle ils ont droit.»

[Le BIT poursuit actuellement ses travaux sur la question des formes atypiques d'emploi.](#)

## 4.5 Travailleurs de l'économie informelle

---

### Distinguer secteur informel, emploi informel et économie informelle

Les pays en développement se caractérisent souvent par la coexistence de l'emploi formel et informel.

En 1993, la [15<sup>e</sup> Conférence internationale des statisticiens du travail](#) (15<sup>e</sup> CIST) a défini le **secteur informel** comme un groupe d'unités de production composées d'entreprises individuelles appartenant à des ménages, y compris les entreprises informelles indépendantes et les entreprises d'employeurs informels (généralement des entreprises de petite taille et non enregistrées). Cette définition restreignait la définition de l'informalité aux entreprises.

En 2003, la 17<sup>e</sup> CIST a élaboré des [lignes directrices](#) qui abordent l'informalité dans une perspective différente – celle des emplois – définissant le concept d'emploi informel comme «L'ensemble des activités professionnelles rémunérées (à savoir travail indépendant et travail salarié) non enregistrées, réglementées ou protégées par les cadres juridiques et réglementaires existants et des activités professionnelles non rémunérées exercées dans une entreprise productrice de revenus. Les travailleurs informels ne bénéficient pas de contrats de travail, d'avantages sociaux, de protection sociale ou de représentation.» <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir *Employment Rights Act 1996*, article 230 (3).

<sup>5</sup> Thésaurus du BIT.

Le secteur informel et l'emploi informel sont donc des concepts distincts, mais complémentaires. L'économie informelle englobe ces deux notions et se définit comme l'ensemble des activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui, en droit ou dans la pratique, ne sont pas couverts par des dispositions formelles, ou sont insuffisamment protégés.

### Récente recommandation de l'OIT

S'agissant du salaire minimum, la [recommandation \(n° 204\) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015](#), récemment adoptée, dispose que les pays devraient progressivement étendre la protection du salaire minimum, dans la législation et la pratique, à tous les travailleurs de l'économie informelle, dans le cadre du processus de transition vers l'économie formelle.

Dans certains pays, les dispositions juridiques sur le salaire minimum ne s'appliquent pas à certains travailleurs occupant un emploi informel, par exemple les entreprises comptant moins de dix salariés qui sont exclues de la législation pertinente. Dans la plupart des pays, toutefois, la principale difficulté tient plus au respect de la législation qu'à son champ d'application.

Dans d'autres pays, la situation est plus ambiguë. Au Pakistan, par exemple, bien que les travailleurs des entreprises du secteur informel ou occupant un emploi informel ne soient pas expressément exclus de la législation sur le salaire minimum ou sur les relations professionnelles, les tribunaux considèrent traditionnellement – c'est une jurisprudence quasi constante – que cette protection juridique s'applique uniquement aux employés des entreprises du secteur formel. Sur le plan juridique, cependant, il serait possible d'interpréter autrement la législation existante, à savoir que la législation couvre les travailleurs du secteur informel ou occupant un emploi informel.

➤ [Voir aussi la Section 7.5, Effets sur l'emploi formel et informel](#)

➤ [Voir la recommandation n° 204 sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015](#)

[Le BIT poursuit actuellement ses travaux sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle.](#)

## 4.6 Employés du secteur public

---

**Dans de nombreux pays, les employés du secteur public sont exclus, partiellement ou totalement, du champ d'application des lois du travail, y compris les dispositions relatives à la fixation des salaires minima.** Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils ne bénéficient pas d'un salaire minimum, puisqu'ils sont couverts par les dispositions législatives ou administratives, qui comprennent les échelles salariales. Les bas salaires dans ce secteur devraient normalement être ajustés de manière à ne pas être inférieurs au salaire minimum.

Par exemple, le gouvernement de la Malaisie a annoncé en octobre 2015 l'introduction d'un salaire minimum pour les employés du secteur public, censé entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Cette annonce a été faite sans l'intervention du Conseil national consultatif, organisme chargé de formuler des recommandations au gouvernement sur les salaires minima dans le secteur privé.

En revanche, la législation sur les salaires minima de certains pays couvre expressément les travailleurs du secteur public. Par exemple, la loi sur le salaire minimum applicable aux travailleurs du secteur public des Bahamas dispose que la loi s'applique à tout «... emploi par la Couronne, du chef du Gouvernement des Bahamas ... »<sup>6</sup>.

**L'une des préoccupations en ce domaine n'est donc pas tant l'exclusion totale de ces travailleurs des mécanismes de fixation des salaires minima, que l'absence potentielle de consultations avec les partenaires sociaux, notamment les organisations représentatives des travailleurs concernés.** L'obligation de consultation varie selon les pays. Au Japon, par exemple, la loi exige que les syndicats du secteur public soient consultés sur les questions de rémunération. Ce n'est pas le cas au Chili, où il n'existe aucune obligation de consulter les syndicats du secteur public sur les questions d'emploi, y compris les salaires.

**Un autre sujet de préoccupation est l'impact potentiel des augmentations du salaire minimum sur la dépense publique.** Si le salaire minimum est revalorisé, les salaires des travailleurs qui gagnent moins que le nouveau taux augmentent aussi. Dans certains cas, le salaire minimum a un effet multiplicateur sur la progression des salaires dans le secteur public, auquel

---

<sup>6</sup> *Act n°1 of 2002 on Minimum Wages, Application of Act, Section 3 (1).*



cas, une augmentation du salaire minimum peut entraîner une hausse importante de la dépense publique, due à la majoration des salaires du secteur public.

➤ En savoir plus sur le salaire minimum pour les travailleurs du secteur public :

## **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»<sup>7</sup>.
- 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<sup>8</sup>; en Ouganda, seuls les militaires sont exclus de la couverture juridique du salaire minimum<sup>9</sup>. 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 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<sup>10</sup>, 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,

<sup>7</sup> *Act n°1 of 2002 on Minimum Wages, Application of Act, Section 3 (1).*

<sup>8</sup> *Employment Act of Zambia, Partie I, Section 2.*

<sup>9</sup> *Employment Act of Uganda, 2006, Partie I, Section 3.*

<sup>10</sup> 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.

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*<sup>11</sup>. 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 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.

Pour plus d'informations, voir le chapitre 2 de l'[Etude d'ensemble de 2014](#).

---

<sup>11</sup> B. Keller: *Germany: «The public sector in financial and debt crisis»*, 2013, *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), pp. 359-74.