

Belgique

Hausse des salaires nominaux, aides publiques ponctuelles et perte de pouvoir d'achat

Bernard CONTER, chargé de recherche à l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) et Jean FANIEL, directeur général du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)

Dans un contexte d'inflation exceptionnelle, les syndicats belges combattent la loi qui encadre la négociation salariale bisannuelle. L'indexation automatique qui prévaut en Belgique protège le revenu des salariés et des allocataires sociaux. Mais elle n'empêche pas une perte du revenu réel et bloque la hausse négociée des salaires. Le gouvernement s'en tient au cadre légal, tout en prenant des mesures pour aider les ménages et les entreprises face à la hausse des prix, en particulier de l'énergie.

Against a backdrop of unusually high inflation, Belgian unions are challenging the law enshrining biannual salary negotiations. Belgium's automatic wage indexation protects the income of employees and benefits recipients. But it does not prevent the loss of real earnings, and blocks employees from negotiating rises. The government is sticking with the current legal framework, while taking measures to assist households and businesses in the face of price rises, particularly with respect to energy prices.

En Belgique, l'inflation est structurellement plus élevée que dans l'Union européenne dans son ensemble, et la situation actuelle ne dément pas ce constat¹. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a significativement amplifié cette tendance, liée tout particulièrement à la hausse des tarifs de l'énergie.

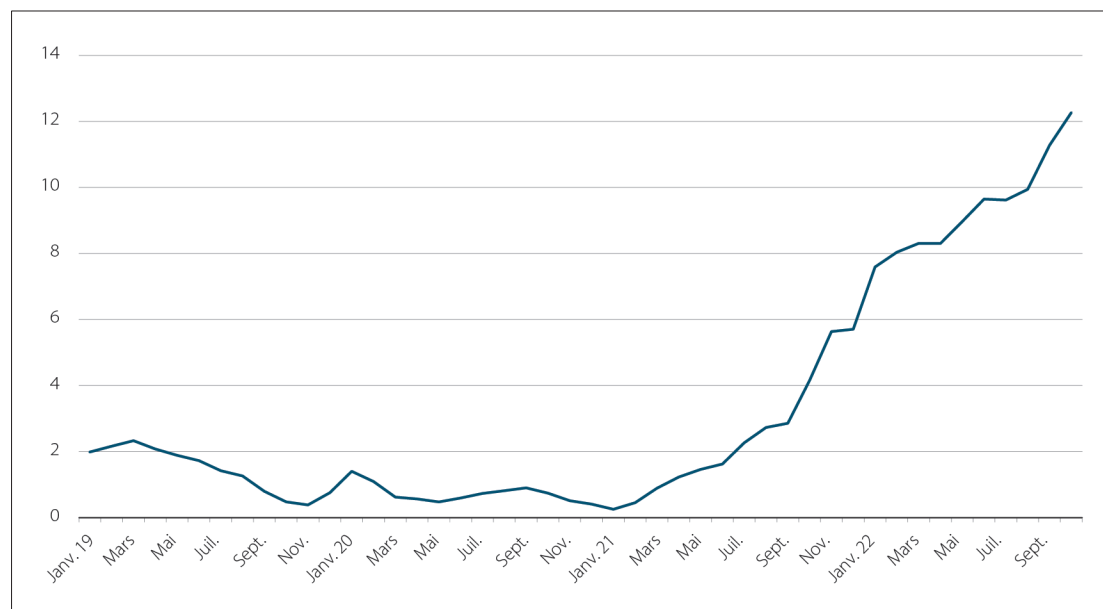
Le taux d'inflation sur un an, calculé sur la base de l'indice des prix à la consommation, est resté sous la barre des 2 % jusqu'en juillet 2021, avant d'accélérer sous l'effet de la sortie de pandémie et d'atteindre 7,6 % en janvier 2022. Le déclenchement de l'offensive russe (en février) a considérablement alimenté l'inflation, en particulier à partir

de mai 2022 (+9,0 %) ; elle atteint 12,3 % en octobre 2022 (graphique 1). Au sein de l'indice, les prix qui ont connu la plus forte croissance sont les produits alimentaires (+11,6 %), ainsi que les carburants (+18 %), l'électricité (+85 %) et le gaz (+127 %)². Selon les dernières prévisions, l'inflation devrait rester supérieure à 5 % au moins jusqu'en août 2023³.

Dans une certaine mesure, le mécanisme d'indexation automatique des salaires et des allocations sociales qui prévaut en Belgique a préservé, davantage que dans les pays voisins qui en sont dépourvus, les ménages des conséquences des hausses de prix. Néanmoins, ce mécanisme, révisé à plusieurs

Graphique 1 - Évolution de l'inflation (janvier 2019-octobre 2022)

En %



Source : Statbel, calculs propres.

1. La croissance de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) sur un an était, en septembre 2022, de 9,9 % dans la zone euro et de 12,1 % en Belgique (Eurostat).
2. Sur la base des données de l'indice des prix à la consommation.
3. Bureau fédéral du plan, « Indice des prix à la consommation - Prévisions d'inflation », 8 novembre 2022, www.plan.be.

reprises et âprement défendu par les syndicats, ne compense que partiellement et avec retard la perte subie de pouvoir d'achat. Il est en outre soumis régulièrement aux critiques des milieux patronaux. La forte hausse de l'inflation intervient par ailleurs dans un contexte social particulièrement tendu. Les syndicats n'ont de cesse de contester la loi encadrant la formation des salaires, qu'ils considèrent comme un carcan salarial, alors que le gouvernement fédéral se refuse à satisfaire leur revendication de réviser cette législation (Conter, Faniel, 2022).

Si le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux sont intervenus pour soutenir les ménages et les entreprises face à l'inflation, les mesures prises sont perçues comme tardives et insuffisantes par de nombreux acteurs socio-économiques. Ce contexte général rend les relations professionnelles tendues et marquées par des mouvements multiples de protestation sociale, parfois de grande ampleur.

L'indexation automatique des salaires, un mécanisme sous tension

L'indexation des salaires remonte en Belgique à l'après-première guerre mondiale et suit des mécanismes différents selon les secteurs. Plusieurs décisions prises au cours du temps ont cependant eu pour conséquence d'affaiblir l'efficacité de ce dispositif, historiquement défendu par les syndicats mais régulièrement critiqué par le patronat.

La diversité des mécanismes d'indexation des salaires

L'indexation des salaires en Belgique trouve son origine en 1919 dans un contexte de forte croissance des prix. Bon nombre des commissions paritaires⁴ qui se développent alors prévoient de faire évoluer périodiquement les salaires en lien avec un indice mesurant l'évolution des prix à la consommation (l'index) (CRISP, 1970 ; Coenen, 2010). Ce mécanisme prend des formes différentes selon les secteurs.

Plusieurs façons de procéder à l'indexation coexistent, prévues par la plupart des 164 commissions paritaires (CP) ou sous-commissions paritaires (SCP). Les conventions collectives de travail (CCT) sectorielles qui fixent ce mécanisme s'appliquent à toutes les entreprises d'une même CP ou SCP et un employeur ne peut dès lors se soustraire à l'obligation d'indexer les salaires.

Le premier mécanisme repose sur un indice pivot. Lorsque l'« indice santé lissé⁵ » croît de 2 % et dépasse « l'indice pivot », les allocations sociales sont automatiquement relevées de 2 % le mois suivant et, un mois plus tard, les rémunérations de la fonction publique font de même, en vertu de la loi. Le phénomène se reproduit à chaque nouveau franchissement de l'indice pivot.

Ce système est également appliqué dans quelque 92 CP, couvrant 41 % des salariés du secteur privé (santé, secteur non-marchand ou employés du secteur pharmaceutique,

4. Une commission paritaire est un organe de conciliation et de négociation sociale institué au niveau des branches d'activité économique, essentiellement composé d'un nombre égal de représentants des organisations d'employeurs et des syndicats de salariés. Voir <https://www.vocabulairepolitique.be/commission-paritaire>.

5. Cet indice est une moyenne sur quatre mois ; il ne comprend pas le tabac, les boissons alcoolisées et les prix des carburants.

Tableau 1 - Estimation de la répartition des salariés selon les mécanismes d'indexation

Méthode d'indexation	Nombre de CP	Nombre de salariés	% du secteur privé	% du total (estimation)
Indice Pivot				
Fonction publique - Pivot 2 %	-	1 064 959	-	26,5
Secteur privé - Pivot 2 %	92	1 249 992	42,4	31,2
Secteur privé - Pivot 1 %	11	55 773	1,9	1,4
Indexation à date fixe				
- Annuelle	29	1 213 703	41,2	30,2
- Semestrielle	9	66 328	2,3	1,7
- Trimestrielle	12	171 160	5,8	4,3
Intérimaires	1	127 141	4,3	3,2
CP sans mécanisme d'indexation	9	51 693	1,8	1,3
Travailleurs non couverts par une CP	-	11 774	0,4	0,3
Total			100,0	100,0

Sources : Conseil central de l'économie, sauf fonction publique : données ONSS, reprises de CGSLB, service d'études, « Précisions concernant l'index », 29 janvier 2016 ; CSC, service d'études et documentation, « Inflation & mécanisme d'indexation », septembre 2022, tableau 1.

par exemple) comme le montre le tableau 1. Dans certains cas, plus rares, le principe est le même, mais l'indexation survient lorsqu'un indice pivot différent (par exemple +1 %) est franchi.

Un second groupe de commissions paritaires prévoit des indexations des salaires à intervalles réguliers. Pour un peu plus de 1 200 000 salariés (soit près de 40 % des salariés du secteur privé), la périodicité est annuelle et l'augmentation intervient le plus souvent au 1^{er} janvier (CP auxiliaire des employés, hôtellerie-restauration,

industrie alimentaire, etc.). Cette périodicité peut aussi être semestrielle (ouvriers de la construction), trimestrielle, bimestrielle (secteur bancaire), voire différente encore⁶.

Enfin, une très petite minorité de salariés (environ 50 000 sur 4,1 millions de travailleurs des secteurs public et privé) dépendent d'une CP qui ne prévoit pas de mécanisme d'indexation des salaires, hormis le salaire minimum. Les intérimaires sont pour leur part alignés sur le régime de la CP de la firme au sein de laquelle ils accomplissent leur travail.

6. Cette désynchronisation a pour effet d'éviter le choc économique qui pourrait survenir si toutes les entreprises voyaient leur masse salariale augmenter au même moment.

Des mécanismes d'indexation affaiblis et régulièrement contestés

Au fil du temps, la révision de l'index a constitué à de nombreuses reprises un enjeu politique important : l'évolution de la consommation et les calculs de politique économique, les réformes du panier des produits témoins, etc., ont plus d'une fois engendré des tensions ou accusations de manipulation de l'index. Une « commission de l'index » composée de représentants patronaux et syndicaux ainsi que d'universitaires encadre ce travail d'adaptation.

Plusieurs décisions ont eu pour effet de ralentir la répercussion des hausses de prix sur l'indexation. Au début des années 1980, le gouvernement procède à plusieurs reprises à la suspension de l'indexation des salaires. Outre ces « sauts d'index », il introduit en 1983 le « lissage » de l'index sur quatre mois⁷. Depuis 1994, l'indexation est réalisée sur la base d'un nouvel indice, dit « indice santé », qui ne comprend ni le tabac, ni les boissons alcoolisées, ni les prix des carburants (à l'exception du GPL), ce qui permet au gouvernement de continuer à relever les accises⁸ sans effet sur l'indexation des revenus. Depuis lors, c'est donc un « indice santé lissé » qui est utilisé pour indexer les salaires⁹. Enfin, en 2015, un nouveau saut d'index est imposé par le premier gouvernement de droite dirigé par le libéral francophone Charles Michel.

Ainsi, l'indexation protège les revenus du travail et les bénéficiaires d'un revenu de remplacement contre les effets de l'inflation¹⁰, mais avec retard et, depuis l'introduction de l'indice santé, de manière incomplète. De plus, cette hausse du revenu nominal masque une perte de pouvoir d'achat réel, sensiblement différente selon le mécanisme d'indexation. Ainsi, la poussée de l'inflation s'étant surtout accentuée en 2022, les salariés dont la rémunération n'est indexée qu'une fois par an subissent une perte de pouvoir d'achat qui se creuse durant 12 mois ; ce cas de figure concerne quelque 40 % des salariés du secteur privé.

Par ailleurs, l'augmentation des prix des carburants et la hausse vertigineuse du prix du gaz et de l'électricité ont conduit les ménages belges à voir leurs factures d'énergie multipliées par deux, ou cinq, voire davantage. L'immédiateté de ces hausses et leur imparfaite prise en compte par l'indexation (les pondérations des produits témoins étant fixées avant cette envolée et les carburants ne figurant pas dans l'indice santé) font que la hausse nominale des salaires est insuffisante pour faire face à la hausse réelle du coût de la vie. La Banque nationale de Belgique a chiffré la baisse des salaires réels à -2 % en 2021 et à autant en 2022¹¹.

L'indexation des salaires fait cependant l'objet de critiques en raison de son coût et de son effet sur la compétitivité des entreprises. De longue date, la Commission

7. C'est la moyenne des quatre derniers relevés mensuels de prix qui permet d'établir l'indice lissé des prix à la consommation.

8. Les accises sont des impôts indirects perçus sur la vente de produits tels que l'alcool, le tabac ou les carburants. À l'inverse de la TVA, cet impôt est établi sur leur quantité et non sur leur valeur.

9. Entre 1994 et 2022, la progression de l'indice santé est de 3 points de pourcentage inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation.

10. Son application permet également de soutenir la demande intérieure, raison pour laquelle une partie du monde patronal (petits commerçants, hôtellerie-restauration, etc.) n'y est pas par principe hostile.

11. F. Mathieu, « Pourquoi les salaires réels seront en baisse de 2 % en 2022 », *La Libre Belgique*, 21 septembre 2022.

européenne, le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pressent la Belgique de réformer, voire de supprimer son mécanisme d'indexation¹². Les organisations patronales réclament sa suppression ou son adaptation depuis les années 1970.

L'ampleur des indexations récentes ou prévues a ravivé ces critiques. Les entreprises, qui subissent les effets des multiples crises actuelles, en soulignent le coût. Ainsi, les salaires indexés sur la base de l'indice pivot (+2 %), qui connaissent en général une adaptation par année, ont été relevés à cinq reprises en 2022 ; les salaires indexés au 1^{er} janvier connaîtront une hausse nominale de plus de 10 % au 1^{er} janvier 2023. Les milieux patronaux, relayés par certains acteurs politiques, revendiquent dès lors un plafonnement ou une forfaitarisation de l'indexation ou encore une exonération d'impôt et de cotisations sociales sur les montants indexés.

À l'opposé, les syndicats dénoncent ces demandes et réaffirment la nécessité majeure de maintenir intégralement ce système qui contribue par ailleurs au financement de la sécurité sociale. Ils soulignent aussi l'intérêt porté récemment à ce système à l'étranger. Ainsi, en France, l'indexation des salaires est devenue une revendication

d'une partie de la gauche politique et syndicale. Aux Pays-Bas, la *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV), le principal syndicat, a demandé que les salaires soient désormais indexés, comme dans le pays voisin¹³. Aux États-Unis, les clauses d'ajustement automatique des salaires sont de retour dans les revendications syndicales lors du renouvellement des conventions collectives d'entreprise (Sauviat, dans ce numéro).

Des négociations salariales bisannuelles

La forte poussée d'inflation s'inscrit par ailleurs dans un contexte de relations sociales tendues liées à la contestation syndicale de la loi encadrant la formation des salaires. Depuis 1960, patronat et syndicats négocient en principe tous les deux ans un accord social au cœur duquel figure l'évolution des salaires¹⁴. Initialement destinées à partager équitablement les fruits de la croissance, ces négociations s'inscrivent désormais dans un référentiel de maintien de la compétitivité.

En effet, en vertu de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité¹⁵, les représentants patronaux et syndicaux déterminent tous les deux ans une norme salariale, soit une progression des

12. On peut toutefois relever qu'en juin 2022, en compagnie du Premier ministre belge, le libéral flamand Alexander De Croo, le secrétaire général de l'OCDE, Mathias Cormann, a pour une fois considéré positivement l'indexation automatique des salaires car elle a préservé le pouvoir d'achat des ménages, alors que ces derniers supportent bien plus fortement le poids de l'inflation que dans les autres pays. Toutefois, l'OCDE préconise de réformer l'indexation à moyen terme, afin de la rendre plus « flexible ». N Tanghe, « Plots is (bijna) iedereen het eens over de loonindex », *De Standaard*, 15 juin 2022.

13. « Le principal syndicat néerlandais revendique l'indexation automatique des salaires », Belga, 19 septembre 2022.

14. Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, d'abord, et depuis 2008, ensuite, ces négociations bisannuelles visant à la conclusion d'un accord interprofessionnel (AIP) couvrant l'ensemble des salariés du secteur privé ont connu des blocages majeurs et des périodes d'interruption relativement longues.

15. *Moniteur belge*, 1^{er} août 1996.

salaires à ne pas dépasser dans le cadre des négociations menées ensuite au niveau des secteurs ou des entreprises. Cette norme est calculée par le secrétariat du Conseil central de l'économie (CCE)¹⁶, qui compare l'évolution des salaires en Belgique aux prévisions d'inflation et de hausses salariales en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

L'espace de négociation des interlocuteurs sociaux a de nouveau été réduit par le gouvernement Michel I qui a modifié la loi en 2017 afin de résorber ledit « handicap salarial¹⁷ » accumulé entre la Belgique et les trois pays de référence – et ce, alors que les syndicats l'estimaient quasiment déjà résorbé, contrairement aux calculs sur lesquels s'appuie le patronat.

Depuis lors, la marge salariale à négocier est amputée d'une marge de sécurité d'au moins 0,5 % afin de neutraliser les erreurs de prévision. Sont également introduits des mécanismes pour rectifier un éventuel accroissement de l'écart salarial, tandis que d'autres doivent permettre de poursuivre la résorption du « handicap salarial » datant d'avant 1996. Par ailleurs, tout ou partie des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale ne sont pas prises en compte

dans la comparaison avec les salaires des pays de référence (Faniel, 2018)¹⁸.

La marge salariale est donc sérieusement réduite et vise une croissance réelle des salaires inférieure en Belgique à celle des pays de référence. Des sanctions financières sont prévues pour les employeurs qui concluraient des CCT dépassant la norme salariale.

En revanche, la loi dispose que « les indexations et les augmentations barémiques sont toujours garanties, et ce, quelle que soit la marge maximale disponible » (art. 5, § 2 de la loi de 1996 telle que revue en 2017)¹⁹.

La révision de la loi en 2017 est critiquée depuis lors par les syndicats, qui la qualifient de « logiciel truqué » et demandent son abrogation. Depuis cette réforme, la marge salariale n'a jamais excédé 1,1 % et, à défaut d'accord de l'ensemble des syndicats, celle-ci a été chaque fois imposée par le gouvernement fédéral.

Alors que l'indexation est jugée insuffisante pour couvrir l'augmentation actuelle du coût de la vie, la progression maximale des salaires réels pour 2021-2022 a

16. Organe consultatif paritaire institué au niveau fédéral. Ses membres sont désignés par les organisations patronales et syndicales. Il remet des avis au gouvernement sur les matières économiques.

17. Le « handicap des coûts salariaux », communément appelé « handicap salarial », est défini par la loi du 19 mars 2017 modifiant la loi du 26 juillet 1996 précitée comme « l'écart entre l'évolution des coûts salariaux en Belgique et celle dans les États membres de référence depuis 1996, exprimé comme un pourcentage par rapport à 1996 » (art. 2).

18. Le coût salarial belge est comparé avec « la division des coûts salariaux des travailleurs, diminuée des subsides salariaux par le nombre d'heures prestées dans les trois États membres de référence » (loi du 19 mars 2017, art. 2). N'est pas prise en compte dans le calcul du coût salarial belge la diminution des cotisations patronales de sécurité sociale (qui passent de 32,4 à 25 %) octroyée dans le cadre du programme de réduction de cotisations sociales et d'impôts (*tax shift*) du gouvernement Michel I.

19. Notons que la loi de 1996 prévoit par ailleurs (art. 14, § 1) que le gouvernement peut prendre « des mesures de modération équivalente des revenus des indépendants en faveur des investissements dans leur entreprise et de l'emploi, ainsi que des mesures de modération équivalente des revenus des professions libérales, des dividendes, des tantièmes, des allocations sociales, des loyers, et des autres revenus ». À ce jour, une telle mesure n'a jamais été mise en œuvre, excepté pour les allocations sociales.

été fixée en juin 2021 à 0,4 %, augmentée d'une prime non récurrente de 500 euros maximum, partiellement exonérée de cotisations et d'impôts, sous forme de chèques consommation, dans les entreprises ou secteurs bénéficiaires. Cela a fortement réduit les espaces de négociation dans les entreprises et les secteurs concernés, où la marge maximale a généralement été obtenue. La progression des salaires au-delà de 2022 devrait encore être inférieure (voir *infra*). Cette extrême modération salariale, alors que les données publiées montrent un redressement inédit du taux de marge des entreprises, alimente une contestation syndicale continue depuis février 2021.

Des initiatives gouvernementales ponctuelles

Sur le plan politique, la coalition dirigée par Alexander De Croo alliant les socialistes, les libéraux, les écologistes et le parti chrétien-démocrate flamand a affirmé à plusieurs reprises en 2022 que l'indexation serait maintenue. Donnant ce gage aux syndicats, le gouvernement a également maintenu son refus de modifier la loi de 1996 telle que revue en 2017, rassurant ainsi le patronat.

Plutôt que de modifier les mécanismes de formation des salaires, le gouvernement fédéral a ainsi préféré prendre, souvent au terme de longs débats rendus compliqués par le caractère hétéroclite de la coalition fédérale et par l'état des finances publiques, des décisions accordant des aides ponctuelles aux ménages ou aux entreprises. La Belgique étant un État fédéral (Faniel *et al.*, 2021), les gouvernements des Régions et des Communautés ont également adopté certaines mesures de ce type.

Une succession de mesures immédiates contre la hausse des prix de l'énergie

Le gouvernement fédéral a entamé l'année 2022 par la prolongation et l'amplification de certaines des mesures prises pour faire face aux conséquences de la pandémie, y compris la fermeture temporaire de certains secteurs d'activité. Face à la hausse des prix de l'énergie qui commence alors à faire sentir ses effets, il annonce l'adoption de plusieurs mesures le 1^{er} février : l'octroi à tous les ménages d'une prime dite « de chauffage » de 100 euros ; la réduction, durant quatre mois, de la TVA de 21 à 6 % sur l'électricité, mesure qui s'applique tant aux ménages qu'aux entreprises ; la prolongation jusqu'en juin du tarif dit « social » pour l'électricité et le gaz, en direction d'environ 1 million de foyers les plus modestes ; une réduction de la cotisation spéciale pour la sécurité sociale pour les bas et moyens salaires. Le coût de ces mesures est estimé à 1,1 milliard d'euros par le gouvernement. Celui-ci rappelle aussi à cette occasion qu'entrera en vigueur en avril la hausse du salaire minimum convenue près de huit mois auparavant par les interlocuteurs sociaux. Beaucoup jugent ces mesures tardives et trop limitées, le prix du gaz ayant connu une élévation bien supérieure à celui de l'électricité notamment. Le caractère indiscriminé de certaines mesures est également critiqué : la prime de 100 euros paraît insuffisante aux bas revenus et négligeable pour les ménages sans difficultés ; la baisse linéaire de la TVA n'encouragerait pas à économiser l'énergie.

L'invasion russe en Ukraine conduit rapidement à une hausse accrue des prix

des carburants et de l'énergie. Le 15 mars, le gouvernement fédéral belge annonce de nouvelles mesures pour environ 1,33 milliard d'euros, financées à hauteur de 1,08 milliard « par des recettes fiscales supplémentaires engrangées par l'augmentation des prix de l'énergie ». Le tarif social pour l'électricité et le gaz ainsi que la baisse de la TVA sur l'électricité sont prolongés jusqu'au 30 septembre. Une baisse identique de la TVA sur le gaz est décidée du 1^{er} avril au 30 septembre ; les ménages qui se chauffent au fioul bénéficieront pour leur part d'une réduction de 200 euros. Les accises sur les carburants sont réduites et la hausse des prix des billets de train prévue en juillet est reportée. Pour les entreprises, le gouvernement prolonge le système de chômage temporaire pour force majeure mis en place dans le cadre de la pandémie, censé s'arrêter au 31 mars, et l'applique, à partir du 1^{er} avril, aux entreprises concernées par les retombées de la guerre en Ukraine. Pour la première fois, le gouvernement envisage d'examiner « si, par le biais de la prochaine initiative européenne, les bénéfices excédentaires des entreprises énergétiques peuvent être redistribués au consommateur belge d'électricité et de gaz ». À défaut de décision européenne, une initiative belge pourrait être prise dès juin. Quelques jours plus tard, les partis du gouvernement s'accordent en outre, à la demande des libéraux francophones et au regret de leurs partenaires écologistes, sur la prolongation de deux des sept réacteurs nucléaires que compte le pays, dans le but de maintenir une capacité de production d'électricité suffisante et à un prix moindre que celui de centrales au gaz devant permettre la sortie envisagée du nucléaire.

Des aides ultérieures plus ciblées et une taxation des surprofits des entreprises énergétiques

À la fin du mois d'avril, dans le but d'objectiver les discussions qui divisent les partis de la coalition, et espérant peut-être aussi atténuer ou dévier les critiques à l'égard des mesures qu'il a prises ou tardé à prendre, le gouvernement fédéral met sur pied deux groupes d'experts, qui remettent leurs rapports en juillet. Parmi leurs propositions figurent des réductions de consommation d'énergie, des aides ciblées pour les bas et moyens revenus, la taxation des surprofits des distributeurs d'énergie, la révision de l'indexation automatique des salaires ou des transferts de fiscalité du salaire vers des formes alternatives de rémunération (voitures de société, chèques-repas, etc. qui ne font pas l'objet de prélèvements pour la sécurité sociale et ne sont pas limités par la norme salariale), vers les loyers, etc. Rapidement, le président du parti libéral francophone récuse globalement les propositions de ces rapports, qui restent alors lettre morte. En revanche, quelques jours plus tard, le gouvernement prolonge jusqu'à la fin de l'année la baisse de la TVA à 6 % sur l'électricité et le gaz, le tarif social pour ces produits et la réduction des accises sur les carburants. En outre, il présente un « plan hiver » destiné à assurer l'approvisionnement du pays en énergie durant l'hiver suivant et à inciter l'ensemble de la population à réduire la consommation d'énergie de diverses manières. La taxation des « surprofits », comme ils sont dorénavant dénommés dans la presse, n'est pas concernée par ces nouvelles annonces.

Ces différentes mesures sont loin d'éteindre les critiques adressées au

gouvernement fédéral et aux gouvernements régionaux. Alors que les factures de gaz, d'électricité ou de fioul domestique ne cessent d'augmenter dans des proportions jamais vues, les décisions détaillées précédemment restent considérées comme tardives, insuffisantes, mal ajustées et insuffisamment structurelles. Par ailleurs, l'été, particulièrement chaud et sec, engendre des répercussions négatives sur les rendements agricoles, lesquelles font redouter une nouvelle hausse de l'inflation à terme. En même temps, cette situation renforce, au moins temporairement, le sentiment que l'urgence climatique doit être prise en considération dans les décisions relatives à la consommation d'énergie. À cet égard, la réduction des prix des énergies fossiles est critiquée par les uns, tandis qu'elle est jugée socialement et économiquement inévitable par d'autres.

À la fin du mois d'août, le gouvernement fédéral et les gouvernements des Régions et des Communautés se rencontrent au sein du Comité de concertation²⁰ pour tenter de coordonner quelque peu leurs réactions en matière de politique énergétique (cette compétence étant partagée par l'Autorité fédérale et par les Régions) et d'aide aux ménages, aux entreprises ou aux autres acteurs (collectivités locales, écoles, lieux culturels, etc.). Régions et Communautés semblent alors peu empressées de collaborer avec le gouvernement fédéral pour mener une politique cohérente et univoque. Ce dernier annonce néanmoins quelques nouvelles décisions : prolongation de la réduction de la TVA sur l'électricité et le gaz jusqu'au 31 mars 2023, réduction des

accises sur les carburants, élargissement du nombre de familles pouvant bénéficier du tarif social pour l'électricité et le gaz ou réduction de la consommation d'énergie de l'Autorité fédérale par différents moyens (extinction partielle de l'éclairage de nuit, réduction de la température des bureaux de l'administration, etc.). Une concertation avec certains secteurs, y compris le secteur financier, est prévue pour faciliter le report du remboursement des crédits par les particuliers et favoriser les prêts pour des investissements en faveur des économies d'énergie. Avec plus de force qu'auparavant, le gouvernement fédéral demande aussi à la Commission européenne de plafonner les prix du gaz et de l'électricité et de réformer le mécanisme de formation des prix de l'électricité, largement tributaire du prix du gaz. Enfin, l'« écrémage des surprofits » réalisés par les entreprises du secteur de l'énergie est envisagé désormais assez résolument ; un groupe d'experts de l'administration fédérale et du régulateur du secteur de l'électricité et du gaz est mis sur pied pour en étudier la faisabilité et le rendement éventuel.

Une quinzaine de jours plus tard seulement, au terme de négociations une fois encore difficiles, le gouvernement fédéral adopte de nouvelles mesures pour aider les ménages et les entreprises. D'une part, il prévoit une réduction de 61 euros de la facture mensuelle d'électricité des ménages et de 135 euros de celle de gaz durant les mois de novembre et de décembre. Pour la première fois, il ne s'agit pas d'une mesure touchant tous ses bénéficiaires de manière linéaire puisqu'un mécanisme fiscal réduira

20. Réunissant des ministres fédéraux, régionaux et communautaires, le Comité de concertation a été créé pour tenter de prévenir ou de régler les conflits d'intérêts et certains des conflits de compétence qui surviennent entre des composantes de l'État fédéral belge. En 2020, cet organe a été utilisé pour tenter de coordonner les mesures prises par les différents niveaux de pouvoir dans le cadre de la gestion de la pandémie. Progressivement, on constate que ce rôle de coordination de l'État fédéral s'étend *de facto* à d'autres domaines.

la portée réelle de cette aide pour les ménages dont les revenus dépassent un certain niveau, relativement élevé cependant. Les accises sur ces deux sources d'énergie seront réduites à leur minimum européen pour les deux derniers mois de l'année. Le « chèque mazout », qui concerne le fioul domestique, relevé de 200 euros à 225 euros en juin, est quant à lui porté à 300 euros. Pour les entreprises, certaines facilités sont prévues, notamment pour reporter le paiement des cotisations de sécurité sociale. Un mécanisme de chômage temporaire est également ouvert aux salariés d'entreprises confrontées à des difficultés liées à la hausse des coûts de l'énergie, tandis que les indépendants peuvent bénéficier, comme durant la pandémie, d'un « droit passerelle²¹ » pour le même motif.

Début octobre, le gouvernement fédéral s'accorde, au forceps, sur de nouvelles mesures dans le cadre de l'élaboration des budgets 2023 et 2024. La TVA à 6 % sur l'électricité et le gaz, remise en question par certains, est maintenue pour le 1^{er} trimestre 2023, de même que sont prolongés pour ces trois mois le tarif social, la baisse des accises et les aides de 61 euros et de 135 euros sur l'électricité et le gaz. Les ménages qui se chauffent aux granulés de bois, non concernés jusque-là, recevront à leur tour une aide de 250 euros. Chômage temporaire et droit passerelle sont également maintenus pour les trois premiers mois de 2023. S'appuyant sur une décision prise peu auparavant au niveau de l'Union européenne, le gouvernement fédéral belge

annonce des prélèvements de 3,1 milliards d'euros sur les « surprofits » réalisés dans le secteur de l'énergie entre début 2022 et mi-2023. Si cette décision marque un tournant par rapport aux annonces précédentes, cette somme est sensiblement en deçà des 4,7 milliards évoqués au cours des jours précédents par la ministre écologiste de l'Énergie et elle intègre des prélèvements fiscaux préexistants sur les centrales nucléaires.

Parallèlement, les gouvernements des trois Régions (Bruxelles-Capitale, Flandre et Wallonie) annoncent à quelques jours d'intervalle des mesures similaires de non-indexation des loyers des logements privés dont les performances énergétiques sont mauvaises et de limitation des hausses autorisées pour ceux aux performances intermédiaires²².

Des relations sociales tendues

Le contexte d'accélération de l'inflation, de mesures gouvernementales de soutien au pouvoir d'achat jugées insuffisantes, les volontés de remise en cause de l'index, ainsi que l'annonce en fin d'année d'un blocage des salaires réels alimentent un ensemble important de réactions syndicales.

Ainsi, depuis bientôt deux ans, les organisations syndicales ont mené des actions, isolément ou en front commun, pour soutenir leurs revendications. Six journées d'action ont ainsi été organisées entre mars et octobre 2022, toutes couvertes par des

21. Le droit passerelle est l'octroi par la sécurité sociale d'une prestation financière et le maintien de certains droits sociaux pour une durée maximale de douze mois, auxquels peuvent prétendre les indépendants qui font face à des difficultés temporaires (faillite, obligation de suspendre son activité, etc.).

22. Les détails juridiques de ces décisions ne sont pas encore connus mais ils pourraient s'appuyer sur l'article 14 de la loi du 26 juillet 1996 et en constitueraient la première mise en œuvre pour ce type de revenus.

préavis de grève. Les revendications syndicales portent toujours sur la révision de la loi encadrant les salaires²³ mais sont étendues à de nouvelles exigences liées à la fluctuation des prix énergétiques. Les syndicats demandent ainsi un abaissement permanent de la TVA sur le gaz et l'électricité et le plafonnement de leurs prix, l'élargissement du tarif social, la réintégration du carburant dans l'indice de référence pour l'adaptation des salaires ou encore la taxation des profits excédentaires des entreprises énergétiques.

Ainsi, une mobilisation est organisée au centre de Bruxelles le 24 mars. Le 22 avril se déroule un rassemblement en front commun devant la Fédération des entreprises de Belgique (FEB, la principale organisation d'employeurs) ainsi qu'une dizaine de concentrations de militants, soutenues par des grèves, devant des entreprises énergétiques à travers le pays (distributeurs d'électricité, stations-services, port pétrolier, etc.). Un nouvel ensemble d'actions régionales est mené le 13 mai dans les grandes villes wallonnes. Cette fois, c'est le remboursement des frais de déplacements professionnels qui est au cœur des revendications. Le 20 juin, une manifestation nationale unitaire est organisée à Bruxelles. Elle rassemble près de 80 000 personnes et constitue le plus grand mouvement d'ampleur depuis 2014-2015²⁴. De manière significative, les slogans observables dans les défilés syndicaux portent de manière large sur la vie chère ou

sur l'envolée des prix de l'énergie, et désormais seulement secondairement sur la révision de la loi de 1996, signe tout à la fois que les préoccupations des militants évoluent et que les syndicats y répondent en adaptant leurs revendications. Les actions menées ont tout à la fois mis le gouvernement sous pression et canalisé une colère perceptible dans des couches croissantes de la population, désamorçant sans doute, à ce jour, l'éclosion d'autres mouvements²⁵.

Afin de poursuivre leur combat pour réviser la loi de 1996, les syndicats, s'appuyant sur l'application d'une récente loi, sont auditionnés avant l'été à la Chambre des représentants après le dépôt d'une pétition rassemblant 87 000 signatures²⁶. Ils argumentent face aux députés fédéraux que la situation exceptionnelle actuelle justifie une modification de la loi, même si les partenaires du gouvernement se sont accordés pour ne pas la réviser. Pour intensifier la pression, ils annoncent de nouvelles actions à la rentrée et une grève interprofessionnelle en novembre. En prélude à celle-ci, ce qui devait être une concentration statique de quelques centaines de militants a pris la forme, le 21 septembre, d'un cortège rassemblant plus de 10 000 personnes à Bruxelles.

Dans son discours de rentrée à la Chambre, le 11 octobre, le Premier ministre présente une série de mesures en lien direct

23. Ils demandent notamment que la norme salariale ne soit plus impérative, mais seulement indicative, autorisant ainsi les secteurs et les entreprises qui sont en capacité de le faire à procéder à des augmentations de salaire plus importantes.

24. À l'automne 2014, plusieurs journées de grève et une manifestation de quelque 120 000 personnes à Bruxelles (un chiffre rarement atteint par une manifestation en Belgique) sont organisées contre le saut d'index et le relèvement de l'âge d'accès à la retraite (67 ans à terme) annoncés par le gouvernement Michel I mis en place le 11 octobre. Un an plus tard, une autre manifestation réunit encore environ 100 000 personnes dans la capitale.

25. Le 25 septembre, une action nationale des « gilets jaunes » a rassemblé à peine 250 personnes à Bruxelles.

26. Désormais, les citoyens appuyés par au moins 25 000 signatures peuvent s'exprimer devant une commission de la principale assemblée du Parlement fédéral.

avec les relations collectives de travail, apparemment destinées à satisfaire tant les syndicats que le patronat.

Aux premiers est une nouvelle fois garanti le maintien de l'indexation des salaires ; le gouvernement confirme en outre la mise à disposition de la négociation entre interlocuteurs sociaux de l'intégralité de l'« enveloppe bien-être », soit un budget de près d'1 demi-milliard d'euros en 2023 et du double en 2024 destiné à revaloriser certaines catégories d'allocations sociales²⁷.

Aux seconds, le gouvernement réaffirme qu'il maintiendra inchangé le volet salarial de la loi de 1996 dénoncé par les syndicats. Et il accorde aux employeurs une réduction de 7,07 % des cotisations patronales de sécurité sociale durant le 1^{er} semestre 2023, en compensation de l'indexation automatique des salaires. Cette aide, que le patronat voudrait structurelle, est accordée à tous les secteurs, quel que soit le mécanisme d'indexation. En outre, un report du paiement des cotisations du second semestre sera possible²⁸. Quelques mesures de flexibilité ou destinées à relever le taux d'emploi et à faire face aux pénuries de main-d'œuvre sont également annoncées, telles que l'élargissement du travail des étudiants ou celui des « flexijobs²⁹ ».

Dès la rentrée, la perspective d'une marge salariale nulle pour les prochaines

années est évoquée. Fin octobre, le CCE le confirme en indiquant que les salaires devraient, selon ses estimations, avoir augmenté de 5,9 % de plus que dans les pays de référence, du fait de l'indexation. Un tel écart salarial pourrait même signifier l'impossibilité de négocier, à législation inchangée, des augmentations de salaire au cours des quatre ou six prochaines années, si les salaires n'augmentent pas significativement en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

La perspective d'une croissance nulle des salaires réels a probablement constitué un facteur de mobilisation pour la grève générale du 9 novembre, qui est largement suivie. Les syndicats dénombrent 800 concentrations ou piquets de grève à l'entrée de zones d'activité ou de grandes entreprises. Les grands secteurs industriels, les transports, la grande distribution, les centres commerciaux, les ports maritimes et les aéroports sont mis à l'arrêt durant 24 heures ou sont très fortement affectés. La grève touche également les services publics, la poste, les écoles et les hôpitaux. Les syndicats annoncent par ailleurs une nouvelle manifestation nationale au début du mois de décembre.

En l'absence de marge, les négociations salariales ne peuvent véritablement commencer. Les interlocuteurs sociaux constatent immédiatement leur désaccord et le communiquent au gouvernement.

27. À la fin de l'été, les organisations patronales avaient appelé le gouvernement à raboter cette enveloppe, manœuvre jugée indécente par les syndicats en cette période particulièrement difficile pour les ménages.

28. Il est à relever que cette exonération de cotisations au 1^{er} semestre 2023, dont le coût est estimé à 1 milliard d'euros par le gouvernement, ne changera rien au mode de calcul de la norme salariale soumise quelques semaines plus tard par le CCE aux interlocuteurs sociaux dans le cadre des discussions sur le prochain AIP puisqu'il s'agit d'un subside salarial au sens de l'article 2 de la loi de 2017.

29. Un « flexijob » permet à un travailleur déjà occupé auprès d'un employeur d'être salarié à titre complémentaire auprès d'un autre sans payer d'impôts ni de cotisations sociales personnelles, tandis que l'employeur verse un montant réduit de cotisations sociales patronales.

Celui-ci s'est accordé sur une proposition de conciliation à leur soumettre. Elle prévoit, outre la répartition de l'enveloppe bien-être, le possible octroi d'une prime unique de 500 euros, en 2023, par les entreprises qui ont réalisé « des résultats élevés » en 2022 ; le montant pourra s'élever à 750 euros pour celles qui ont engrangé « des bénéfices exceptionnellement élevés ». Cette prime, à négocier au niveau sectoriel, sera exemptée d'impôt. Elle constituera un nouveau léger dépassement de la loi de 1996 et s'appuiera sur une circulaire interprétative édictée par le ministre du Travail.

Toute révision de la loi sous l'actuelle législature semble difficilement envisageable au vu des rapports de force politiques. Le combat syndical en la matière est donc loin de s'achever. Les élections prévues en mai 2024 à tous les niveaux de pouvoir seront sans aucun doute l'opportunité de relancer le débat. Dans leur argumentaire, les syndicats pourront mentionner l'avis rendu par le conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail (OIT) en cette fin d'année, qui considère que la loi de 1996 revue en 2017 est contraire à la liberté de négociation sociale.

Conclusion

Depuis l'adoption en 2017 par une majorité de droite d'une révision du mode de calcul de la norme salariale prévue par la loi de 1996, les syndicats belges dénoncent un carcan les empêchant de négocier des hausses de salaire correctes, en particulier dans les secteurs et les entreprises en bonne santé. La marge de négociation salariale des interlocuteurs sociaux, déjà étriquée entre l'indexation garantie (considérée comme un plancher de négociation) et la marge de

progression des salaires dans les pays voisins (considérée comme un plafond), s'est drastiquement rétrécie et est désormais réduite à néant dans le contexte de forte inflation.

Depuis bientôt deux ans, les syndicats ont entrepris une série d'actions de mobilisation pour forcer la révision de cette loi. Jusqu'ici, la coalition gouvernementale de composition large a maintenu son engagement à ne pas accéder à cette revendication, tout en garantissant le maintien de l'indexation automatique des salaires, traitements et allocations sociales.

Face à l'envolée de l'inflation vers des niveaux inconnus depuis un demi-siècle et à la hausse extrêmement importante des prix de l'énergie, le gouvernement fédéral a pris une série de mesures pour soulager les budgets des ménages et des entreprises. On l'a vu, les mesures ont été adoptées progressivement, sur une base temporaire et plusieurs fois prolongées, en s'appuyant parfois sur des mécanismes développés au début de la pandémie et reconvertis pour l'occasion ; elles représentent un coût important pour les finances publiques. Le gouvernement a essuyé de nombreuses critiques, pointant le retard pris à réagir face à la dégradation de la situation, à la faiblesse des réactions suscitées et au manque de ciblage des mesures décidées.

Pour leur part, les syndicats sont placés dans une situation difficile. La mobilisation qu'ils mènent depuis plusieurs mois pour faire modifier la loi de 1996 se heurte à l'inflexibilité du gouvernement, auquel participent pourtant leurs relais politiques traditionnels (Faniel, Gobin, 2020), et à la menace du patronat, en cas de révision,

d'exiger la suppression de l'alinéa qui garantit l'indexation automatique des salaires. La récente décision du gouvernement de faire supporter une partie de l'indexation par la sécurité sociale, par le biais d'une réduction linéaire des cotisations patronales, et cela sans incidence sur le calcul de la norme salariale qui prévaudra pour 2023-2024, n'est pas non plus de nature à les satisfaire. Cependant, ils conduisent un mouvement social d'une certaine ampleur qui, vraisemblablement, a contribué à pousser le gouvernement à adopter les mesures visant à « préserver le pouvoir d'achat des ménages ». Et l'indexation compense en partie les effets de l'inflation.

Dans le même temps, ne connaissant pas d'équivalent en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, cette indexation, automatique et aux modalités variées, a pour effet

de réduire à néant la norme salariale qui devait être au cœur des négociations censées débiter à l'hiver 2022. Or l'indexation a pour effet d'accroître le salaire nominal, mais pas entièrement le salaire réel. En outre, seules les augmentations de salaire négociées au-delà de l'indexation et des hausses barémiques – soit la part déterminée par la norme salariale – portent sur un accroissement du salaire qui reflète un partage des gains (de croissance, de productivité, etc.) entre capital et travail. Les syndicats belges peuvent donc s'appuyer sur des acquis que l'on ne trouve pas dans les pays voisins. En revanche, sur la scène interne, ils continuent d'être confrontés à des difficultés importantes pour améliorer substantiellement la situation des travailleurs.

Achévé de rédiger le 29 novembre 2022

Sources :

- Coenen M.-T. (2010), « L'index, ce chiffre qu'on pointe du doigt. Première partie : 1914-1974 », analyse du CARHOP, 2010, https://www.carhop.be/images/index_1_m.t.coenen_2010.pdf.
- Conter B., Faniel J. (2022), « Belgique : une sortie de pandémie sans modification du carcan salarial », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 177, mars, p. 27-35, <http://bit.ly/3wF4O4L>.
- CRISP (1970), « L'indice des prix à la consommation », *Courrier hebdomadaire*, n° 471, 1970, <https://doi.org/10.3917/cris.471.0001>.
- Faniel J. (2018), « Belgique. Vers un nouveau cycle d'accords interprofessionnels ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 163, septembre, p. 17-26, <https://bit.ly/3CIIGY9>.
- Faniel J., Gobin C. (2020), « Les relations entre syndicats et partis politiques : un frein à la mobilisation sociale ? », in Faniel J., Gobin C., Paternotte D. (dir.), *Se mobiliser en Belgique. Raisons, cadres et formes de la contestation sociale contemporaine*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, p. 117-139.
- Faniel J., Istasse C., Lefebvre V., Sägesser C. (2021), « La Belgique, un État fédéral singulier », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2 500, <https://doi.org/10.3917/cris.2500.0007>.
- Sauviat C. (2022), « États-Unis : montée des conflits, de la syndicalisation et des revendications salariales dans un contexte économique incertain », n° spécial, « Les salaires au piège de l'inflation : quelles mesures publiques, quel renouveau des revendications ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 180, décembre, p. 37-55.