

CCE 2026-1000
CNT AVIS 2484

31 mars 2026

AVIS

Mesures relatives à l'index – Titre III de l'avant-projet de loi-programme

Mesures relatives à l'index – Titre III de l'avant-projet de loi programme

Saisine

Par lettre du 1er mars 2026, le Premier ministre, monsieur B. De Wever, a saisi le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie d'une demande d'avis sur le titre III (chapitre 1er à 3) de l'avant-projet de loi programme portant sur plusieurs mesures relatives à l'index :

- La modération salariale par la limitation temporaire de l'adaptation des salaires conformément à un mécanisme d'indexation ;
- La cotisation spéciale de modération salariale due pendant la première et la deuxième période de modération ;
- La cotisation spéciale de modération salariale consolidée.

Dans son courrier, le Premier ministre précise que l'avis des Conseils est demandé dans un délai de 30 jours.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission mixte « Mesures relatives à l'index ».

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 31 mars 2026, l'avis suivant.

Avis

1. Contexte et parcours législatif

Les Conseils tiennent tout d'abord à rappeler le parcours législatif de la mesure.

- Le gouvernement a démarré les travaux d'élaboration de la mesure d'indexation en centimes à l'automne 2025.
- En novembre 2025, le Bureau du Plan a été sollicité pour réaliser des estimations quant au rendement budgétaire macroéconomique de la mesure avec entrée en vigueur le 1^{er} avril 2026. De nouvelles projections n'ont cependant pas été demandées suite au report de l'entrée en vigueur de la mesure. Celles-ci sont prévues dans le cadre du prochain contrôle budgétaire.
- Un accord est intervenu dans le cadre des discussions budgétaires sur cette mesure le 24 novembre et a été finalisé le 23 décembre 2025 ;
- Fin 2025, plusieurs comités de gestion, au sein desquels siègent certaines organisations représentatives des travailleurs et certaines organisations représentatives des employeurs, ont été consultés par rapport à l'impact de la mesure sur les prestations sociales (service indemnités INAMI, SFPensions, ONEM). L'ONSS a été impliqué dans l'élaboration de la mesure mais le Comité de gestion n'a pas été saisi.
- La Cour des Comptes a également été consultée à cette même période.
- Le Conseil d'État a été consulté le 29 décembre 2025 sur l'avant-projet de loi-programme. Il a rendu son avis le 28 janvier 2026 ;
- Les différents volets de la loi-programme ont été distribués entre les différentes Commissions compétentes au sein de la Chambre des représentants, le 23 février 2026 ;
- Le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail ont été consultés le 1^{er} mars 2026 par le Premier ministre, monsieur B. De Wever, sur le titre III (chapitre 1^{er} à 3) de l'avant-projet de loi-programme portant sur plusieurs mesures relatives à l'index :
 - La modération salariale par la limitation temporaire de l'adaptation des salaires conformément à un mécanisme d'indexation ;
 - La cotisation spéciale de modération salariale due pendant la première et la deuxième période de modération ;
 - La cotisation spéciale de modération salariale consolidée.

Dans son courrier, le Premier ministre précise que l'avis des Conseils est demandé dans un délai de 30 jours.

- Le projet de loi-programme a été examiné et voté en première lecture en Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions, les 3 et 4 mars 2026 ;
- Un courrier a été adressé, le 24 mars 2026, au Président de la Chambre, M. P. De Roover, pour demander le respect du délai de saisine encore en cours et, par conséquent, le report du vote de la mesure en séance plénière de la Chambre. Une copie a été transmise au Premier ministre, monsieur B. De Wever, ainsi qu'à messieurs Vandenbroucke et Clarinval, respectivement ministres des Affaires sociales et de l'Emploi.

Dans le cadre de l'examen de ce dossier, les Conseils souhaitent remercier expressément, pour leur précieuse collaboration et leur réactivité dans un délai aussi court, le Bureau du Plan, l'ONSS et l'Union des secrétariats sociaux, qui ont été associés à la préparation du présent avis. Les Conseils rappellent à cet égard que la faculté de solliciter l'avis d'experts ou de services de l'administration constitue l'une de leurs prérogatives spécifiques, dont ne disposent pas les Comités de gestion ; cet apport des experts est une réelle valeur ajoutée dans le cadre de leurs travaux.

2. Portée et objectifs de la mesure

Les Conseils relèvent qu'ils ont été saisis des chapitres 1er à 3 du titre III du projet de loi-programme, portant sur les mesures relatives à l'index.

Selon l'exposé des motifs, ces mesures poursuivent un double objectif : contribuer à l'assainissement budgétaire et soutenir les entreprises.

Le chapitre 1er concerne le mécanisme de limitation temporaire des indexations. Il met en œuvre la décision du gouvernement d'appliquer, en 2026 et en 2028, une indexation en centimes aux salaires de référence supérieurs à 4 000 euros, et ce à deux reprises, en 2026 et en 2028. Le seuil salarial de 4 000 euros sera, pour sa part, indexé pour la seconde période de modération.

Le projet de loi-programme prévoit une entrée en vigueur de la mesure au 1er juin 2026.

Selon les dispositions de ce chapitre, le produit de la modération salariale est pleinement atteint, pour chaque travailleur concerné, au moment où son salaire de référence aurait dû être indexé de 2 % en l'absence du dispositif de modération. L'exposé des motifs précise qu'une fois cet effet de modération atteint, les mécanismes d'indexation reprennent entièrement leur cours. Cette mesure est appelée à être appliquée à deux reprises.

Le chapitre 2 fixe les modalités de la cotisation spéciale de modération salariale due durant la première et la deuxième période de modération. Les employeurs du secteur privé ainsi que les entreprises publiques autonomes sont tenus de verser la moitié du produit de la modération salariale à l'ONSS. L'objectif de cette mesure est de répartir, à parts égales entre les autorités publiques et les employeurs, l'avantage en termes de coûts salariaux pour l'employeur résultant de la mesure d'indexation en centimes.

Le chapitre 3 concerne, quant à lui, la cotisation spéciale de modération salariale consolidée, tant provisoire que définitive. L'exposé des motifs précise à cet égard qu'une cotisation ONSS spécifique sur la partie du salaire dépassant le seuil de 4 000 euros sera instaurée afin de collecter le produit de la modération salariale, dont l'impact est de nature structurelle. L'article 69 du projet de loi-programme prévoit que le mode de calcul de cette cotisation sera fixé par arrêté royal. Toutefois, cet arrêté n'est pas encore disponible à ce stade. Selon l'ONSS, la cotisation provisoire consolidée sera perçue pour la première fois au 3e trimestre 2027.

Les chapitres suivants du titre III du projet de loi-programme portent sur la limitation de l'indexation pour ce qui concerne les pensions, les prestations sociales pour les travailleurs salariés et pour les indépendants. Les Conseils n'ont cependant pas été saisis de ces chapitres.

3. Position des Conseils

3.1. Considérations préalables

Les Conseils constatent que monsieur B. De Wever, Premier ministre, les a saisis en date du 1er mars 2026 concernant trois chapitres du projet de loi-programme relatif à plusieurs mesures touchant à l'index. Leur avis est attendu dans un délai de 30 jours.

Ils souhaitent à cet égard formuler les considérations suivantes au sujet de la procédure mise en œuvre par le gouvernement.

3.1.1. Concernant l'interférence avec d'autres dossiers

Les Conseils tiennent tout d'abord à souligner qu'ils ont été saisis d'une demande d'avis sur la réforme de la loi sur les salaires et du système d'indexation automatique pour lequel il leur est demandé de rendre un avis pour le 31 décembre 2026.

Ils déplorent cependant que le présent projet de loi-programme vienne à présent interférer avec leurs discussions. Cette interférence dans leurs travaux en rend la poursuite plus complexe et délicate pour les partenaires sociaux.

3.1.2. Concernant l'amplitude et l'opportunité de la saisine

Les Conseils relèvent que différents comités de gestion ont été saisis du volet relatif aux prestations sociales de la mesure. Ils soulignent que cette approche entraîne un risque de morcellement du positionnement des partenaires sociaux.

La complexité du dossier, son impact particulièrement large et la nécessité d'assurer une cohérence d'ensemble, auraient en effet exigé une saisine des Conseils sur l'intégralité de ces chapitres (chapitres 4 et suivants). Une telle démarche aurait permis de garantir une approche holistique et un dialogue social qualitatif. La nécessité de cette démarche était d'autant plus justifiée que les Conseils disposent d'un droit d'évocation, qui constitue l'une de leurs prérogatives particulières, comme ils l'ont rappelé précédemment.

Ils estiment par ailleurs que, conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963, le comité de gestion de l'ONSS aurait dû être consulté sur ces mesures, compte tenu de l'impact substantiel que la loi-programme pourrait avoir sur la législation ou réglementation que l'ONSS est chargé d'appliquer. En l'absence de consultation du comité de gestion de l'ONSS, les Conseils auraient dû être saisis plus en amont.

Ils considèrent en outre que toute intervention normative portant sur des matières touchant au cœur des relations sociales entre travailleurs et employeurs devrait nécessairement faire l'objet d'une consultation des Conseils. Ne pas consulter les Conseils sur des matières aussi essentielles pour les partenaires sociaux constitue une atteinte directe à leur légitimité et ignore délibérément le rôle qui leur est conféré par le législateur.

3.1.3. Concernant le délai de saisine

Les Conseils déplorent vivement que la saisine leur ait été communiquée si tardivement et qu'elle soit assortie d'un délai aussi réduit pour l'examen d'une matière aussi complexe et essentielle. Ils relèvent en effet avoir été saisis en dernière instance, notamment bien après l'avis du Conseil d'État, lequel n'a dès lors pas pu intégrer ses observations dans son analyse, ainsi que – et surtout – après l'introduction de ce projet de loi-programme à la Chambre des représentants.

Ils ajoutent avoir le sentiment qu'il est fait peu de cas de la concertation sociale et de la négociation collective dans ce processus législatif, dès lors qu'à aucun moment du parcours décisionnel, l'avis des Conseils n'a été sollicité. Plus grave encore, ils ont dû faire valoir leur droit à ce que le délai de saisine soit respecté pour espérer être entendus, en demandant le report du vote en séance plénière à la Chambre.

Une consultation des Conseils bien en amont aurait une fois encore permis de garantir un dialogue social qualitatif. Le rôle de la concertation sociale et de la négociation collective, ainsi que la nécessité de lui accorder un délai de consultation raisonnable sont pourtant consacrés par les conventions de l'OIT et les instruments de l'Union européenne.

3.1.4. Concernant le manque de clarté entourant la mesure

Les Conseils regrettent également le manque de clarté entourant la mesure dont saisine. Ils observent que, malgré les questions nombreuses adressées aux représentants du Premier ministre, monsieur B. De Wever, ainsi qu'aux ministres des Affaires sociales, monsieur F. Vandenbroucke, et de l'Emploi, monsieur D. Clarinval, plusieurs éléments essentiels sont restés sans réponse. C'est notamment le cas du calcul de la cotisation de modération salariale consolidée où tous les pouvoirs sont laissés au Roi.

Par ailleurs, les Conseils ont, dans l'urgence, pu bénéficier des éclaircissements du Bureau du Plan concernant ses projections relatives au rendement budgétaire attendu. Ces éclaircissements n'offrent cependant pas toutes les réponses, notamment concernant l'impact précis sur le secteur privé. Ils regrettent enfin que le timing ne permette pas au Bureau du Plan de réaliser une nouvelle simulation qui reflète le contexte actuel, notamment une inflation en hausse.

Sans vision précise de l'impact de ces mesures et de ses modalités définitives, il est extrêmement difficile pour les Conseils de se prononcer en toute rigueur et en connaissance de cause sur leur contenu.

Les Conseils regrettent vivement de n'avoir pas été consultés sur l'ensemble de la mesure, en ce compris sur l'intégralité de ses modalités d'exécution, ce qui aurait permis d'en mesurer plus précisément l'impact. Les Conseils remarquent en effet que les modalités précises de la cotisation de modération salariale consolidée doivent encore être prévues par arrêté royal. Si la mesure relative à l'indexation en centimes devait être adoptée, ils demandent instamment d'être consultés à temps sur cet arrêté royal d'exécution. Afin de pouvoir se prononcer avec tout le sérieux que la mesure requiert, ils demandent également de disposer de l'ensemble des estimations chiffrées qui auront été réalisées par ailleurs et d'y être associés.

3.1.5. Un appel pour l'avenir

Les Conseils invitent fermement le gouvernement à privilégier à l'avenir des méthodes garantissant une réelle concertation des partenaires sociaux, certainement lorsqu'il s'agit de matières relevant clairement de la compétence des partenaires sociaux. Cette manière de procéder constitue une négation flagrante de leur rôle dans le processus de consultation. En outre, le délai extrêmement court réduit à ce point la possibilité de tenir compte de leur avis qu'il devient légitime de se demander s'il s'agit encore réellement d'une demande d'avis.

3.2. Considérations générales

Nonobstant les positions respectives des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs reprises en annexe, les Conseils souhaitent formuler les observations suivantes.

Les Conseils estiment que la mesure relative à l'indexation en centimes est très complexe, manque de lisibilité et repose sur un cadre budgétaire insuffisamment défini. Elle soulève par ailleurs de nombreuses questions.

3.2.1. Mécanisme complexe et peu lisible pour l'ensemble des volets de la mesure :

Les Conseils signalent avant toute chose que la complexité de la mesure de l'indexation en centimes se manifeste dans chacun de ses volets : le mécanisme d'indexation plafonnée, les cotisations spéciales de modération salariale et les cotisations spéciales de modération salariale consolidée. La complexité propre à chaque dispositif se répercute sur les autres, renforçant encore l'opacité de l'ensemble.

Ils soulignent en outre que la complexité et l'absence de lisibilité sont indissociables : plus la mesure est techniquement lourde, plus elle devient difficile à comprendre et à appréhender pour les acteurs concernés.

Complexité technique, administrative et manque de lisibilité de la mesure

Les Conseils tiennent tout d'abord à souligner la difficulté technique d'application de ce mécanisme qui semble être fortement basé sur celui du secteur public.

Ils signalent que, pour le secteur privé, les modalités d'indexation diffèrent d'un secteur à l'autre et sont fixées par des conventions collectives de travail conclues dans les différentes commissions paritaires. Par ailleurs, dans un même secteur, il est également possible que plusieurs conventions collectives de travail sectorielles prévoient des dispositifs distincts.

Les Conseils soulignent à cet égard qu'au sein de chaque secteur, tant pour ce qui concerne le mécanisme de l'indexation que par rapport aux différents barèmes salariaux appliqués, l'application de la mesure nécessitera une implémentation différente. Les Conseils précisent encore sur ce point que l'application de chaque nouvelle règle aura un effet en cascade, puisque celle-ci nécessitera une application différente qui devra être intégrée dans chacun des barèmes salariaux.

Ils regrettent, à l'instar de la Cour de Comptes, que les différences entre les secteurs n'aient pas été spécifiquement prises en compte dans cet exercice. La complexité de la mesure complique ainsi la tâche des partenaires sociaux, tant pour appliquer correctement les conventions collectives de travail existantes que pour en garantir la clarté et la lisibilité à l'avenir.

Les Conseils soulignent encore que cette complexité au niveau des secteurs a des répercussions dans les entreprises, tant pour les travailleurs que pour les employeurs, notamment au niveau de la communication de l'information par l'employeur, le service RH ou les secrétariats sociaux, et engendre par conséquent une complexité administrative pour l'employeur et accroît le manque de lisibilité pour le travailleur.

Impact sur les accords sectoriels et d'entreprise conclus

Les Conseils observent par ailleurs que l'exposé des motifs prévoit que les dispositions relatives à l'indexation plafonnée sont applicables aux barèmes fixés au niveau sectoriel ou au niveau de l'entreprise. Il ressort à cet égard des précisions apportées par l'Union des Secrétariats sociaux que les partenaires sociaux devront potentiellement négocier l'effet de la mesure sur les barèmes salariaux après que l'effet a été réalisé "automatiquement" (article 55, § 5, al. 2 et exposé des motifs).

Ils soulignent à cet égard que les barèmes salariaux, y compris les tensions salariales entre catégories de fonctions, sont issus d'accords conclus entre les partenaires sociaux au niveau sectoriel et de l'entreprise. L'implémentation de la mesure risque, dans une grande partie des cas, de devoir élaborer des tableaux barémiques supplémentaires, ce qui impliquerait l'ouverture ou la réouverture de négociations entre partenaires sociaux. Celles-ci peuvent être difficiles – d'autant plus lorsqu'elles sont imposées – car elles visent une matière de dialogue social très sensible, et ceci, même dans les cas où l'impact de la mesure n'est pas grand en termes absolus.

Impact sur la cotisation de modération salariale et ses modalités

Les Conseils signalent que la complexité du système a aussi un impact sur la cotisation de modération salariale et ses modalités. La cotisation elle-même dans sa conception est complexe puisque le mécanisme prévoit quatre sortes de cotisations différentes. Par ailleurs, les périodes d'application de la cotisation spéciale de modération salariale consolidée provisoire et de la cotisation spéciale de modération salariale pour la première période s'enchevêtrent et rendent dès lors leur articulation également complexe. Les Conseils constatent une nouvelle fois que cet empilage de cotisations spéciales de modération salariale va engendrer une énorme complexité administrative pour les entreprises.

Les Conseils soulignent par ailleurs que la cotisation spéciale de modération salariale consolidée n'est pas détaillée dans le projet de loi-programme qui en délimite seulement vaguement les contours et habilite le Roi pour définir les modalités de cette cotisation.

Ils déplorent une absence de clarté sur les modalités futures concernant la cotisation spéciale de modération salariale consolidée qui seront prévues dans un arrêté royal non encore écrit.

Parmi les modalités qui doivent encore être précisées, les Conseils demandent que, dans un souci de cohérence, la notion de salaire de référence, telle que définie à l'article 52, alinéa 1er, soit utilisée tant pour déterminer si la modération salariale s'applique que pour le calcul de cotisation spéciale de modération salariale et pour la cotisation spéciale de modération salariale consolidée.

En outre, la cotisation consolidée nécessitera, de la part de l'employeur, de déterminer le pourcentage et le salaire ou la partie de salaire sur lequel la cotisation sera appliquée. Il n'a cependant pas de vues sur la manière dont ce pourcentage précis sera déterminé.

Les Conseils regrettent aussi l'absence de vues sur le rendement budgétaire de la cotisation de modération salariale définitive.

Impact sur les secteurs fournissant des services d'intérêts généraux par des institutions privées

Les Conseils observent que la complexité du système a aussi un impact sur les secteurs fournissant des services d'intérêts généraux par des institutions privées, qui perçoivent un subside des autorités pour les salaires et les frais de fonctionnement. Les Conseils demandent que les autorités subsidiantes tiennent compte de cette cotisation dans l'octroi des subsides.

3.2.2. Cadre budgétaire imprécis

Les Conseils soulignent que, malgré les éclaircissements apportés par le Bureau du Plan au cours de leurs travaux, le cadre budgétaire et le rendement budgétaire de la mesure demeurent incertains.

Ils s'interrogent notamment sur les éléments suivants :

- Où se situent les recettes et les pertes générées par la mesure, tant à court qu'à long terme ?
- Quel est l'impact de la mesure sur ses différents composants, ventilés entre le secteur public, les prestations sociales et le secteur privé ?
- Quel est l'impact de la mesure pour l'ensemble des acteurs concernés, à savoir les employeurs, les travailleurs et les autorités publiques, ainsi que ses effets fiscaux et parafiscaux à court et à long terme ?

Les Conseils relèvent en outre que le rendement budgétaire a été évalué en novembre 2025 sans nouvelle évaluation de rendement depuis lors.

Il est par ailleurs impossible d'appréhender le rendement global de la mesure tant que les modalités futures de la cotisation spéciale de modération salariale consolidée ne sont pas connues. Cette absence de visibilité rend le rendement final particulièrement incertain.

ANNEXE

Position des membres représentant les organisations d'employeurs

En principe, les membres représentant les organisations d'employeurs sont favorables à l'introduction du centenindex. La mise en place de cette mesure est positive pour la compétitivité des entreprises à court terme (avantage d'environ 0,3 % des coûts salariaux).

Cependant, à moyen terme, l'avantage de modération salariale induit par le centenindex devrait s'éroder. En effet, l'absence de neutralisation de la mesure dans la loi de 1996 induit mécaniquement une augmentation de la marge maximale disponible. Par conséquent, une part importante de l'avantage de modération sera absorbée lors du prochain AIP. De plus, l'avantage résiduel sera progressivement érodé notamment par un wage drift plus important dû aux dynamiques de négociation individuelle dans un contexte de tensions sur le marché du travail, a fortiori pour cette catégorie de travailleurs. Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment ainsi que les effets positifs de la mesure disparaîtraient dans un horizon de 4 à 8 ans maximum pour les travailleurs impactés par le centenindex. Dès lors, l'introduction d'une cotisation à caractère potentiellement pérenne, telle qu'elle semble se dessiner à ce stade des discussions, mènera à terme à une augmentation structurelle du coût salarial et à une détérioration de la compétitivité et la capacité d'action des entreprises belges.

Au regard des éléments qui précèdent, les membres représentant les organisations d'employeurs réitèrent leur soutien par principe à la mesure. Toutefois, ils estiment que pour que la mesure atteigne son objectif d'amélioration de la compétitivité des entreprises, aussi bien à court qu'à long terme, il est indispensable que :

- L'impact de la mesure de centenindex soit neutralisé dans le calcul de la marge maximale disponible en vertu de la loi de 1996.
- Il soit garanti par la loi que le montant de la cotisation attribuée au budget soit strictement limité à la moitié de l'avantage réel. Afin de garantir cela, le pourcentage de la cotisation devra être déterminé de manière exacte, sur base de chiffres constatés et de manière scientifique.
- La cotisation disparaisse dans le temps, au fur et à mesure que l'avantage s'estompe.

Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs rendent un avis négatif sur l'indexation en centimes (ou « centenindex »). Au moins la moitié des travailleurs seront directement impactés dès 2026. En 2028, cela concernera une population encore plus large de travailleurs qui n'ont pas encore atteint le salaire de référence de 4 000 euros à l'heure actuelle. En outre, les travailleurs dont le salaire est actuellement inférieur au salaire de référence seront également touchés, à terme, par une adaptation des barèmes salariaux.

La nécessité invoquée pour l'adoption de cette mesure, qui est de donner un ballon d'oxygène aux entreprises, n'est pas compatible avec les constats posés par le CCE (2026), selon lesquels tant la rentabilité brute que la rentabilité nette des entreprises sont très élevées à l'heure actuelle et le handicap salarial est négatif depuis 1996. Elle entraîne en outre un coût élevé pour les autorités.

Cette mesure constitue une atteinte unilatérale à l'autonomie de la concertation sociale, non seulement au niveau interprofessionnel (entre autres saisine concernant la loi de 1996 et l'index), mais aussi au niveau sectoriel et au niveau des entreprises, en raison du plafonnement unilatéral des mécanismes d'indexation et, par conséquent, des barèmes et des structures salariales dans les secteurs et entreprises. Cela va à l'encontre de la recommandation européenne relative au renforcement du dialogue social et de la convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective. Cela risque de compromettre la paix sociale à ces niveaux.

La mesure proposée entraîne une perte de revenus qui aura des effets permanents et cumulatifs sur les salaires et la constitution des droits sociaux des travailleurs actuels et futurs. De plus, elle ne prévoit pas de garanties suffisantes que la cotisation de modération salariale prévue pour la sécurité sociale, qui sera due par les employeurs, sera également ancrée de manière structurelle à l'avenir. Cela risque d'entraîner un nouvel affaiblissement du financement de la sécurité sociale, avec des conséquences négatives supplémentaires possibles pour les travailleurs et les assurés sociaux.

À titre principal, les membres représentant les organisations de travailleurs demandent de supprimer l'ensemble de la mesure relative à l'indexation en centimes. À titre subsidiaire, si cette mesure devait être maintenue, ils demandent de ne pas prévoir, dans le projet d'arrêté royal relatif à la cotisation de modération salariale consolidée, de réduction progressive de la part de la cotisation, ni de date de fin de son application.