

Objet: Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. (3931TCA/WMR)

*Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur
(19 décembre 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous rubrique prévoit notamment le report au mois d'octobre 2012 du paiement de la prochaine tranche indiciaire qui viendra prévisiblement à échéance au cours du premier trimestre de l'année 2012. Il introduit, en outre, un délai minimal de douze mois entre l'application de deux tranches indiciaires successives au cours de la période de 2012 à 2014, « (...) *ce qui signifie que suite à la première adaptation en octobre 2012, la prochaine adaptation pourra se faire au plus tôt au 1^{er} octobre 2013. Dans le cas d'une adaptation en octobre 2013, l'adaptation suivante ne pourra se faire avant le 1^{er} octobre 2014. L'introduction d'un délai de 12 mois entre deux adaptations successives implique implicitement qu'il ne pourra pas y avoir plus de trois adaptations des salaires sur la période¹* ».

Au 1^{er} janvier 2015, le système d'indexation non-modulé entrerait de nouveau en vigueur, et ce de plein droit, le projet de loi ne se greffant que sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014.

Rappelons que suite à l'échec du comité de coordination tripartite en 2010, le gouvernement avait conduit des réunions séparées avec les représentants des syndicats et du patronat (« bipartites »). A cet égard, l'accord bilatéral conclu avec les représentants syndicaux en date du 29 septembre 2010 prévoyait notamment, en matière d'indexation, la modalité suivante :

« (...) Dans l'hypothèse où en 2012 une tranche indiciaire serait à appliquer après un délai de moins de 12 mois depuis l'application de la tranche indiciaire précédente, le gouvernement et les partenaires sociaux se concerteront pour évaluer la situation et les conclusions qu'il convient d'en tirer (...) ».

Le présent projet de loi répond concrètement au cas de figure précis décrit ci-avant. En effet, d'après les dernières prévisions du STATEC, un déclenchement de l'échelle mobile des salaires, et donc l'incidence d'une tranche indiciaire, aura lieu probablement au cours du premier trimestre de l'année 2012. En ce qui concerne le scénario central de prévision du STATEC, le déclenchement aurait lieu au mois de février (dépassement de la cote d'échéance) et, en conséquence, l'application de la tranche devrait, *a priori*, être opérée au mois de mars 2012, soit un mois après le dépassement de la cote d'échéance. Après l'indexation des salaires opérée en date du 1^{er} octobre 2011, le délai entre le paiement de deux tranches indiciaires successives serait ainsi de 5 mois seulement. De par le projet de loi sous avis, l'adaptation des salaires est toutefois reportée discrétionnairement au 1^{er} octobre 2012, soit un retard supposé de 7 mois par rapport à la situation non-modulée.

¹ Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

Le projet de loi prévoit par ailleurs une solution dite « technique » en cas de forte inflation sur la fin de la période couverte par le projet de loi. Ainsi, tout cas de figure donnant lieu à un déclenchement supplémentaire d'une tranche indiciaire en fin d'année 2014 qui ne serait plus appliquée sur la période tombant sous l'emprise du présent projet de loi (2012 à 2014) donnerait lieu, *a priori*, à un paiement d'une tranche indiciaire au 1^{er} janvier de l'année 2015, lors de la réintroduction de plein droit du régime non-modulé. « Or, ce cas de figure pose le problème de deux adaptations coup sur coup, la dernière adaptation ayant eu lieu en octobre 2014² ». « Les dispositions du projet de loi sous objet garantissent, dans tous les cas d'une adaptation des salaires en 2014, une remise à zéro du compteur d'inflation servant au déclenchement de (...) l'indexation (subséquente)³ ».

Appréciation du projet de loi

	Incidence à court et à moyen terme (2012-2014)	Incidence par rapport aux mesures structurelles défendues par la Chambre de Commerce
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+	-
Impact financier sur les entreprises	+	-
Transposition de la directive	n.a.	n.a.
Simplification administrative	n.a.	n.a.
Impact sur les finances publiques	+	-

Appréciations : ++ : très favorable
+ : favorable
0 : neutre
- : défavorable
-- : très défavorable
n.a. : non applicable

Considérations générales

Pour un renouvellement avec le dialogue social

La Chambre de Commerce tient, avant de commenter les dispositions spécifiques du projet de loi sous rubrique, à revenir brièvement sur l'échec des deux dernières tripartites. En effet, elle se doit, à cet égard, d'exprimer son plus vif regret quant à l'échec de la tripartite de 2010 et au refus même, des syndicats représentatifs des secteurs privé et public, de participer activement à la tripartite de 2011. A l'heure où le Luxembourg n'est pas seulement largement exposé à la plus grave crise économique de l'après-guerre en Europe mais où, de surcroît, la compétitivité-coût et prix continuent à se dégrader, le fait de faire échouer, respectivement de boycotter, la tripartite est un comportement que la Chambre de Commerce se doit de qualifier de dangereux, car mettant en péril le modèle social luxembourgeois. La Chambre de Commerce reste en effet attachée au modèle luxembourgeois du dialogue social, qui a pu faire valoir de nombreux succès manifestes depuis son institution et qui, à l'heure actuelle, est malencontreusement mis en parenthèse, voire miné par un des partenaires sociaux.

² Commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

³ Ibidem.

La Chambre de Commerce rappelle également dans ce contexte que seule une économie performante est effectivement en mesure de créer des emplois, de continuer d'offrir des conditions salariales particulièrement avantageuses en comparaison régionale et internationale, de générer des bases imposables importantes et de pérenniser le modèle social luxembourgeois. En d'autres termes, plus les entreprises sont performantes, plus les conditions sociales et salariales sont favorables : la santé des entreprises est la condition *sine qua non* de la générosité sociale et salariale.

La focalisation exclusive sur des prétendus acquis sociaux et la tentative de vouloir maximiser les gains apparents, instantanés et à court terme du salariat mène à l'impasse, réduit l'attractivité et la crédibilité du Luxembourg en tant que site économique de premier ordre et mène à mal les efforts visant à solidifier le développement et la diversification du tissu économique national. Le fait que le Grand-Duché est l'économie la plus ouverte de l'ensemble de l'Union européenne, c'est-à-dire celle qui dépend le plus du commerce mondial, implique que les biens et services luxembourgeois doivent continuer d'être attractifs et compétitifs sur les marchés mondiaux. Le refus de prendre en compte cet impératif mène à des délocalisations, à l'exacerbation du chômage et à la dégradation continue des finances publiques et, *in fine*, sonne le glas du modèle social luxembourgeois.

Pour une solution définitive en matière d'indexation

La Chambre de Commerce salue le fait que le gouvernement semble partager l'analyse de la Chambre de Commerce sur l'évolution économique et compétitive : « *l'édition 2011 du « Bilan Compétitivité » parue récemment montre que la position compétitive globale du Luxembourg, basée sur 78 indicateurs, s'est marginalement dégradée, faisant suite à une détérioration continue au fil des dernières années. Plus particulièrement la compétitivité-coûts, basée sur le taux de change effectif réel, continue à se dégrader (...). L'analyse et la maîtrise de la compétitivité externe est devenue encore plus importante depuis la crise financière et économique de la zone euro et les nouvelles mesures renforçant la coordination et la surveillance des politiques budgétaires et structurelles dans chacun des Etats membres. La détérioration continue de la compétitivité-coûts est aussi confirmée par l'analyse ex-post pour la période 2001-2010 du nouveau scoreboard communautaire sur les déséquilibres macro-économiques excessifs (...)*⁴ ». Ainsi, même en l'absence d'une discussion de fond dans le cadre du comité de coordination tripartite, le gouvernement a choisi de proposer une initiative légale - mais temporaire - en matière d'indexation des salaires, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

Or, comme l'expriment d'ailleurs les auteurs du projet de loi sous rubrique, « *le dispositif proposé par le gouvernement ne constitue qu'un élément qui contribuera à donner un certain répit aux entreprises et accessoirement aux finances publiques et qui permettra aussi de mettre en place, jusqu'en 2014, une protection contre les chocs salariaux inflationnistes (...)* ». Ainsi, il semble évident que la période entre l'année 2012 et l'année 2014 doit être mise à profit pour trouver - au plus tard au 1^{er} janvier 2015 - une réponse définitive par rapport à l'indexation de salaires. La Chambre de Commerce aurait préféré, en lieu et place d'une modulation indiciaire sur trois ans, un moratoire de deux années du système d'indexation. Ainsi, la solution proposée par le projet de loi sous rubrique se conçoit, de ce fait, comme étant une solution sous-optimale qui ne répond guère aux problèmes structurels des entreprises luxembourgeoises et des finances publiques en position critique.

⁴ Exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

Les trois années à venir doivent impérativement être mises à profit pour tendre vers une solution définitive, c'est-à-dire une réforme du système d'indexation dans la globalité. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle refonte devrait notamment prendre en compte les éléments caractéristiques suivants :

0. La réalisation d'une étude portant sur la désindexation complète de l'économie, suivie d'une discussion volontariste sur les conclusions à en tirer.
1. Une redéfinition de la composition du panier des biens et services sous-jacent à l'évolution des prix à la consommation et au mécanisme d'indexation des salaires s'impose :
 - La Chambre de Commerce souhaite que soient retirés du panier certains biens à l'instar de l'indice-santé mis en place en Belgique. Il s'agit notamment des produits nocifs pour la santé humaine (tabac, alcool, etc.) ainsi que des produits dont les prix font l'objet de cotations internationales qui entraînent une volatilité excessive de leurs prix finaux (pétrole, matières premières, etc.).
 - La Chambre de Commerce estime, par ailleurs, que toute politique ou toute décision visant à relever le taux de participation des assurés aux dépenses de santé doit être neutralisée du point de vue de l'échelle mobile des salaires. A l'opposé, il revient, *de facto*, aux entreprises de financer le relèvement de la participation de l'assuré, ce qui ne correspond en rien aux objectifs poursuivis en matière de politique de santé ou d'endiguement de la surconsommation médicale.
 - L'indexation automatique des salaires et traitements, telle qu'elle existe au Grand-Duché, est, de surcroît, diamétralement opposée à l'application du principe du pollueur-payeur dans le chef des ménages. Ainsi, à titre d'illustration, toute hausse du prix de l'eau ou encore du prix des déchets facturés aux ménages, doit nécessairement être neutralisée d'un point de vue de l'échelle mobile des salaires, et ce afin de contenir l'inflation générée par les prix administrés, éviter la dégradation de la compétitivité-coût des entreprises, et pour faire en sorte que l'échelonnement de ces taxes en fonction du principe du « pollueur payeur » garde son caractère dissuasif.
 - A cet égard, la Chambre de Commerce salue expressément les premières annonces du gouvernement à cet égard : « *Le gouvernement a en outre décidé de retirer l'alcool et le tabac du panier des produits qui sont pris en considération pour le calcul de l'indexation. Pour ce qui est des produits pétroliers, à l'exception du mazout de chauffage, le gouvernement a proposé d'instaurer un seuil à partir duquel l'augmentation des prix n'aura plus d'effet sur l'indexation des salaires. Selon le Premier ministre, ce seuil devra faire l'objet de discussions avec les partenaires sociaux. Faute d'un accord, le gouvernement prendra une décision à ce sujet au plus tard en mars 2012⁵* ».
 - La Chambre de Commerce exige, par ailleurs, qu'elle soit saisie dans les meilleurs délais des initiatives légales et réglementaires ayant trait à la redéfinition annoncée du panier des biens et services.

⁵ Présentation des décisions du Conseil de gouvernement pour répondre aux problèmes auxquels le pays est actuellement confronté, 16 décembre 2011. http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2011/12-decembre/16-juncker/index.html.

2. Une limitation de l'indexation automatique des salaires à 1,5 fois le salaire social minimum (SSM). En effet, le système d'indexation, tel qu'il est en vigueur à l'heure actuelle, mène mécaniquement à une aggravation des écarts salariaux exprimés en termes absolus.

- Une modulation indiciaire constituerait une réforme favorable à la cohésion sociale dans la mesure où l'effet ciseaux entre les bas salaires et les salaires élevés serait significativement freiné. En effet, grâce à la modulation - sous l'hypothèse de l'incidence d'une tranche indiciaire de 2,5% par an et toutes choses restant égales par ailleurs - les salaires se situant en-dessous du seuil de 1,5 fois le SSM augmenteraient plus vite que les salaires se situant au-dessus dudit seuil.
- A titre d'exemple, grâce à une telle modulation, les salaires se situant en-dessous du seuil de 1,5 fois le SSM progressaient de 80,9% sur 25 ans, alors que les salaires correspondant à un niveau de 3 fois le SSM n'augmenteraient que de 40,4% suite à l'indexation. S'agissant des salaires égaux à 5 fois le SSM, la progression due à l'indexation ne se situerait plus qu'à 24,3%.

Pour une discussion plus approfondie quant à la modulation de l'indexation, le lecteur pourra se référer utilement à l'avis récent de la Chambre de Commerce sur l'avant-projet de règlement grand-ducal actualisant le règlement grand-ducal du 20 décembre 1999 concernant l'établissement de l'indice des prix à la consommation - Actualisation annuelle de schéma de pondération de l'indice⁶.

3. Une instauration d'un délai minimal entre deux tranches indiciaires de 16 mois.

- Un tel délai minimum entre l'application de deux tranches successives, qui faisait partie intégrante des nombreuses simulations opérées par le STATEC en août 2010 à l'occasion de sa publication intitulée : « *les modulations du mécanisme d'indexation automatique des salaires*⁷ », serait à même de freiner quelque peu la dégradation de la compétitivité-coût et prix de l'économie luxembourgeoise sans pour autant réduire, de façon néfaste, le pouvoir d'achat des salariés.
- Les entreprises disposeraient ainsi, de façon prévisible et systématique, d'un laps de temps de 16 mois afin de réaliser des gains de productivité suffisants pour contre-financer le versement d'une hausse salariale généralisée au lieu d'une période de 12 mois seulement, voire potentiellement moins en cas de retour au système d'indexation non-modulé.

4. Une « remise à zéro » systématique du « compteur d'inflation » servant au déclenchement d'une prochaine tranche d'indexation.

- A titre d'exemple, le paiement de la tranche indiciaire déclenchée en avril 2011 avait été reporté à octobre 2011 en vertu de la loi du 8 avril 2011 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Ceci signifie que la tranche déclenchée - prévisiblement -

⁶ http://www.cc.lu/fr/services/avis-legislation/avis-de-la-chambre-de-commerce/detail/?user_ccavis_pi1%5Bs%5D=3922CCH&user_ccavis_pi1%5Bsubmit%5D=Rechercher&user_ccavis_pi1%5BshowUid%5D=2407

⁷ Economie et Statistiques, Working papers du STATEC : « Les modulations du mécanisme d'indexation automatique des salaires », août 2010.

vers la fin du premier trimestre de l'année 2012 résulte de l'inflation qui s'est accumulée depuis le déclenchement (dépassement de la cote d'échéance) de la dernière tranche en avril 2011, en non pas depuis la date d'adaptation effective des salaires en octobre 2011.

- Or, une modulation du paiement d'une tranche indiciaire n'a qu'un bénéfice à très court terme étant donné que la tranche subséquente « rattrape le retard » du paiement différé de la tranche précédente. Il conviendrait, afin de pérenniser le bénéfice de la modulation pour les entreprises - mais également pour les finances publiques - d'« effacer » systématiquement la hausse des prix survenue entre le paiement théorique d'une tranche indiciaire dans un système non-modulé (p.ex. mars N) par rapport au même paiement dans un système modulé (p.ex. octobre N).
 - Dans l'exemple ci-avant, lors de l'adaptation des salaires au mois d'octobre N, le point de départ pour le calcul de la prochaine cote d'échéance (N+1) serait la valeur de la moyenne semestrielle des indices rattachés à la base 1.1.1948 du mois de septembre N auquel il faudrait ajouter 2,5%⁸.
- Dans son avis sur le projet de loi devenu la loi précitée du 8 avril 2011, la Chambre de Commerce avait également pris le soin de mettre « (...) en garde devant toute tentative de rattrapage au niveau de l'échelle mobile dès la survenance de l'adaptation de la nouvelle cote d'application (...). Dans la mesure où les dispositions proposées par les auteurs du projet de loi constituent un compromis entre partenaires sociaux et un frein - timide et temporaire - à la dégradation de la compétitivité-coût des entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord (...) que dans la mesure où la cote d'échéance (...) pour la prochaine adaptation (des salaires) (...) incorporera la hausse des prix intervenue entre le 1^{er} (avril) 2011 et le 1^{er} octobre 2011 (...). En d'autres termes, la prochaine cote d'échéance (...) devra (...) être fixée (...) à une valeur supérieure, prenant en compte la variation de la moyenne semestrielle intervenue entre le 1^{er} (avril) et le 1^{er} octobre 2011. C'est le seul moyen de ne pas perdre le bénéfice momentané résultant d'une modulation de l'indexation se traduisant par le simple décalage du paiement de la tranche indiciaire ».
- Ainsi, en de termes moins techniques, l'inflation accumulée entre l'échéance d'une tranche indiciaire « t » et son paiement effectif doit être « intégrée » dans le niveau de l'indice de prix à la consommation servant de base - ou constituant le point de départ - du calcul de l'échéance de la tranche indiciaire « t+1 ».
- La Chambre de Commerce salue expressément le fait que le projet de loi sous avis prévoit une telle « remise à zéro du compteur d'inflation » en fin de période : « dans le cas d'une adaptation en 2014, le point de départ pour le calcul de la cote d'échéance subséquente prendra la valeur de la moyenne semestrielle de l'indice des prix à la consommation rattachée à la base 1.1.1948 correspondant au mois précédant cette adaptation. Chaque tranche déclenchée avant cette remise à niveau et non appliquée est annulée ».

⁸ Commentaire des articles accompagnent le projet de loi sous avis : « une subtilité technique réside (...) dans le fait de donner au point de départ pour le calcul de la prochaine cote d'échéance la valeur de la moyenne semestrielle du mois précédant l'adaptation et non la valeur du mois de l'adaptation. Ceci provient du fait que cette dernière valeur ne sera pas connue au moment de l'adaptation, mais le mois suivant, vu que les résultats de l'indice des prix sont publiés avec un mois de décalage ».

- A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce regrette que cette « remise à zéro du compteur d'inflation » ne s'applique qu'en fin de période couverte par le projet de loi sous avis, et non pas, de manière identique, après chaque tranche indiciaire déclenchée pendant la période allant du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014, ce qui aurait largement contribué à la cohérence générale du projet de loi sous référence.

La prise en compte concomitante de ces quatre jalons de réforme est nécessaire afin de déboucher, *in fine*, sur un système d'indexation cohérent, équitable, prévisible et non trop préjudiciable pour la compétitivité de la majorité des entreprises luxembourgeoises.

La pérennité des secteurs économiques dépendant principalement de la demande indigène serait, par la même occasion, assurée en vue de la subsistance d'une indexation des salaires. Il est toutefois à noter dans ce contexte que de nombreux secteurs dépendent davantage de la demande transfrontalière que de la demande nationale. Pour ces dernières, même une indexation moins prononcée ou fréquente pose grièvement préjudice en absence de réalisation de gains de productivité concomitants. Il est à noter que de tels gains de productivité se réalisent, entre autres, en substituant le facteur de production « travail » par le facteur de production « capital ». Ainsi, une indexation générale des salaires sans distinction sectorielle est potentiellement aussi destructrice d'emploi qu'un niveau de salaire social minimum prohibitif (et/ou assorti d'automatismes réglementaires) et peut avoir pour effet d'exacerber le chômage résident.

Pour d'autres secteurs encore, la Chambre de Commerce s'interroge sur la possibilité matérielle de réaliser des gains de productivité suffisants, durables et répétés afin de contrebalancer, de façon systématique, l'incidence des tranches indiciaires. Ainsi, un système d'indexation, tel qu'il proposé ci-avant par la Chambre de Commerce, se conçoit comme un certain compromis pour la plupart des entreprises luxembourgeoises, sans préjudice à des intérêts ou des contraintes sectorielles divergentes.

En dernier lieu, et pour l'ensemble des secteurs économiques, la Chambre de Commerce se doit de rappeler l'effet d'auto-allumage néfaste de l'inflation inhérent à l'indexation automatique des salaires.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous condition de la prise en compte de ses remarques.

WMR/TCA/TSA