

Luxembourg, le 27 juin 2006

Objet : Projet de loi adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant

- 1. l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 2. la loi modifiée du 27 mai 1975 portant généralisation de l'échelle mobile des salaires et traitements ;**
- 3. la loi modifiée du 20 juin 1977 ayant pour objet : 1) d'instituer le contrôle médical systématique des femmes enceintes et des enfants en bas âge ; 2) de modifier la législation existante en matière d'allocations de naissance ;**
- 4. la loi modifiée du 30 avril 1980 portant création d'une allocation de maternité ;**
- 5. la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales ;**
- 6. la loi modifiée du 14 juillet 1986 concernant la création d'une allocation de rentrée scolaire ;**
- 7. la loi modifiée du 1^{er} août 1988 portant création d'une allocation d'éducation ;**
- 8. la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales ;**
- 9. la loi du 28 juin 2002 portant création d'un forfait d'éducation. (3074TCA)**

Saisine : Premier Ministre, Ministre d'Etat (31 mai 2006)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi s'inscrit dans le contexte des décisions retenues au sein du Comité de Coordination tripartite réuni à maintes reprises entre fin octobre 2005 et fin avril 2006 qui s'est penché notamment sur la situation économique, financière et sociale du pays, et plus particulièrement sur le nécessaire redressement de la compétitivité de l'économie et de l'équilibre des finances publiques luxembourgeoises.

Sur base des discussions visant à éliminer les déséquilibres diagnostiqués aux niveaux de l'inflation, du marché de l'emploi, des finances publiques et du logement, les

partenaires sociaux sont parvenus à un accord sur un ensemble de mesures qui devraient, selon la déclaration du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006, contribuer « en s'appuyant sur un effort de solidarité de tous les acteurs économiques, à générer plus d'emplois, à augmenter la compétitivité du pays, à juguler l'inflation et à consolider les finances de l'Etat ».

Les mesures retenues doivent être entérinées par des textes législatifs ou par des modifications de textes légaux existant. Le projet de loi sous avis concerne une première série de mesures visant à :

- aménager le système de l'indexation automatique des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités, ainsi que de tous les montants généralement adaptés par référence à l'article 11, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat en fonction de l'indice des prix à la consommation sur la base 100 au 1^{er} janvier 1948 ;
- neutraliser dans le calcul de l'indice publié sur base 100 au 1^{er} janvier 1948 les taxes et autres prélèvements ainsi que les augmentations de prix de certains biens et services répondant à des critères précis en relation avec la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi que de la santé publique ;
- désindexer les prestations versées par la Caisse nationale des Prestations familiales ainsi que le forfait d'éducation.

D'emblée, la Chambre de Commerce se doit de regretter les très brefs délais lui impartis pour élaborer le présent avis. La Chambre de Commerce aurait souhaité une plus grande transparence quant à l'échéancier procédural, ce qui aurait permis aux instances consultatives d'adapter leurs travaux rédactionnels aux exigences du calendrier imposé.

1. Considérations générales et résumé

Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'accord tripartite a contribué à une prise de conscience généralisée de la dégradation de la situation compétitive et de la nécessité de procéder à une réduction des dépenses publiques. Cependant, il ne constitue qu'un consensus minimal. L'accord tripartite représente une étape intermédiaire indispensable, mais insuffisante dans le processus devant conduire à un véritable redressement de la situation compétitive.

Dans le cadre des négociations du Comité de coordination tripartite, les représentants patronaux ont entrepris depuis deux ans tous les efforts pour convaincre l'opinion publique, le Gouvernement et les syndicats de prendre conscience de la dégradation de la situation de l'économie luxembourgeoise et de la nécessité de prendre des mesures de taille en faveur de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Fin 2004, la « tripartite » s'est vu remettre un rapport du professeur Fontagné sur la compétitivité du Luxembourg. Ce rapport a largement confirmé les analyses patronales et a recommandé un certain nombre de réformes, notamment en vue de circonscrire la progression des coûts salariaux et de réduire le chômage.

Malheureusement, le rapport n'a pas permis de progresser dans les négociations alors que c'est pourtant la « tripartite » qui en avait été le commanditaire.

Dans le courant 2005, le Gouvernement a commencé à mettre l'accent dans les négociations sur ses problèmes budgétaires tout en reconnaissant, notamment dans le cadre de « l'agenda de Lisbonne », que des réformes structurelles s'imposent à moyen terme au pays.

En avril 2006, le Comité de coordination a négocié en vue de conclure un accord sur les paramètres essentiels qui influent sur la croissance, l'emploi et les finances publiques. La nécessité pour le gouvernement d'aboutir a été beaucoup influencée par l'urgence de réduire le déficit budgétaire. Le paquet, approuvé le 28 avril dernier, comporte ainsi un large éventail de mesures qui visent prioritairement à réduire le déficit des finances publiques. L'accord des représentants patronaux est motivé par le souci d'endiguer au mieux le déficit budgétaire qui constitue ensemble avec d'autres éléments un désavantage pour la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

Toutefois, la Chambre de Commerce estime que les défis auxquels se voit confrontée l'économie nationale dans les années à venir - tout comme les déséquilibres macro-économiques et financiers apparents (inflation trop élevée, chômage en hausse, financement à long terme des régimes d'assurance vieillesse) – n'ont jusqu'ici pas trouvé de réponses structurelles qui soient à la hauteur des défis économiques du pays face à la globalisation notamment en matière de croissance économique, de création d'emplois et de pérennisation du système social.

Le projet de loi sous avis, même s'il comporte des mesures allant dans la bonne direction, ne saurait comporter une solution définitive et durable aux problèmes de compétitivité auxquels doivent faire face les entreprises luxembourgeoises. En effet, les mesures proposées ne produisent des effets positifs que de façon temporaire. En outre, l'impact bénéfique sur la compétitivité-coût des entreprises et sur leurs coûts salariaux unitaires reste somme toute assez limité, comme le prouvent des analyses convergentes de la Banque Centrale du Luxembourg et de la Chambre de Commerce (cf. chapitre 4 ci-dessous).

Finalement, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que le projet de loi sous avis, hormis la neutralisation dans l'échelle mobile des salaires des taxes et accises prélevées sur certains biens pour être affectées à des objectifs écologiques ou de santé publique, ne comporte pas de mesures structurelles de lutte contre l'inflation. L'impact de la mesure de modulation du système d'indexation automatique entraînerait, selon la note de conjoncture n° 1-06 du Statec, un taux d'inflation inférieur de 0,1 point de pourcent en 2006 et en 2007, sous l'hypothèse d'un baril de pétrole supérieur à 63 USD, donc un effet bénéfique proche de zéro. Cette même inflation continue pourtant à augmenter de manière sensible et largement au-delà du rythme de progression enregistré dans les pays voisins et dans la moyenne de l'Union européenne.

La Chambre de Commerce insiste dès à présent sur la nécessité de mettre en œuvre des réformes structurelles à long terme et plus incisives visant à rétablir la compétitivité de notre économie et à freiner l'évolution fulgurante de l'inflation. Elle renvoie dans ce contexte aux propositions concrètes de réformes émises au cours des derniers mois par les représentants patronaux regroupés au sein de l'UEL.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce est d'avis que les mesures proposées dans le projet de loi sous avis ne suffisent pas à répondre aux exigences de la stratégie de Lisbonne à défaut d'un caractère suffisamment structurel des réformes envisagées.

Dans la mesure où les dispositions proposées par les auteurs du projet de loi constituent un compromis entre partenaires sociaux et un frein – quoique timide et temporaire – à la dégradation de la compétitivité-coût des entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce y marque son accord.

Finalement, dans le contexte de la modification des modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements, la Chambre de Commerce met en garde devant toute tentative de rattrapage au niveau de l'échelle mobile après 2009 ou d'élimination de l'écart entre la cote d'échéance et la cote d'application, ce qui aurait des effets néfastes sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et anéantirait purement et simplement les effets bénéfiques limités décidés par la Tripartite.

2. Les évolutions à l'origine des discussions tripartites et du projet de loi : la dégradation de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises

La perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise peut être déclinée tant à partir des principaux agrégats économiques liés aux aspects de la « compétitivité-coût » tels l'inflation, l'évolution des salaires et de la productivité qu'à partir de l'analyse des aspects plus qualitatifs liés à l'attractivité du site économique luxembourgeois.

Malgré ce constat d'une perte de compétitivité de l'économie luxembourgeoise, également relevé par tous les experts et rapports internationaux, il s'avère que la situation économique du Grand-Duché reste favorable en comparaison à la situation économique de ses principaux partenaires européens. Toutefois, la croissance économique soutenue que connaît notre pays est largement tributaire de l'apport de la place financière au PIB et de l'évolution récente favorable des bourses de valeur.

La Chambre de Commerce voudrait renvoyer à cet endroit aux développements de l'UEL que celle-ci avait proposés en amont des discussions tripartites en matière de compétitivité en 2004¹. Ces constats ont été corroborés par le rapport du professeur Fontagné² qui fait état d'un déséquilibre, basé sur les calculs de la CREA, entre la croissance des salaires et celle de la productivité d'après lesquels « ... depuis 1990, les salaires ont augmenté une fois et demie plus vite que la productivité dans l'économie luxembourgeoise, ... ».

Il conclut en outre que le modèle de croissance est en panne alors que « *les bénéfices de la forte spécialisation financières ont déjà été engrangés* ». La perte de compétitivité a par ailleurs été constatée par les instituts de renommée en la matière (cf. IMD, WEF, ...).

¹ http://www.uel.lu/membres/upload/doc120/tripartite_competitivite.pdf

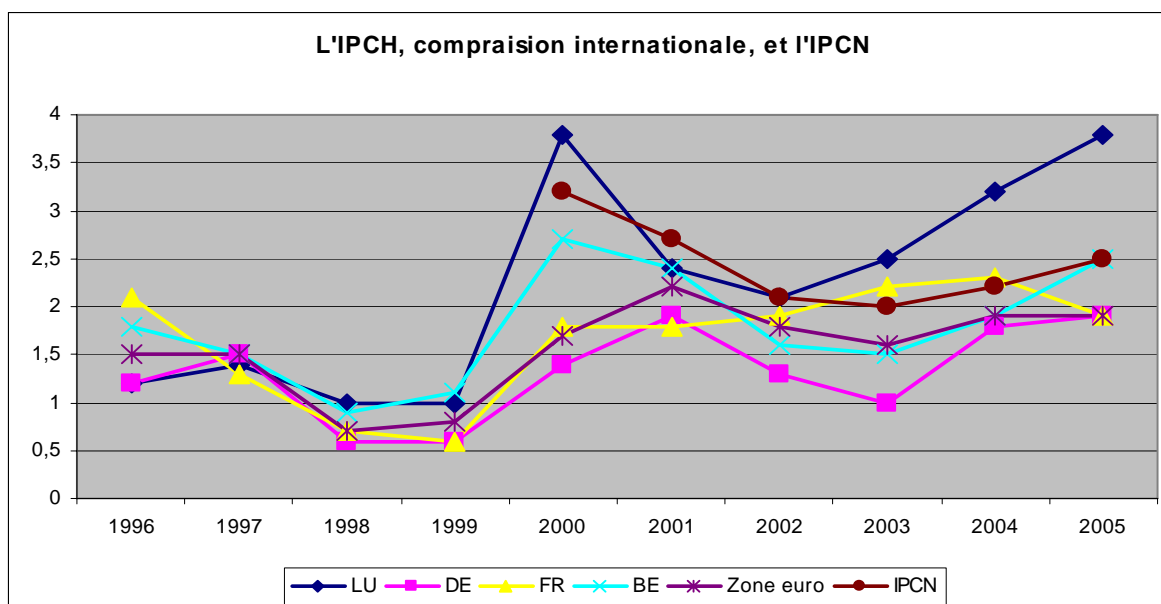
² Extrait du rapport du Professeur Fontagné : « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier »

Par la suite, la Chambre de Commerce revient sur les principaux facteurs explicatifs de la dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise depuis la fin des années 90.

2.1. L'évolution trop rapide de l'inflation

Sur la base de l'IPCH, il apparaît clairement que le taux d'inflation du Luxembourg se situe parmi les plus élevés dans la zone Euro alors que celui de ses pays avoisinants et principaux partenaires économiques est plus bas. (cf. graphique 1 ci-après). Il faut en déduire que le Luxembourg est en grande partie responsable du renchérissement du coût de la vie, le différentiel par rapport à l'étranger ne pouvant résulter d'une importation de l'inflation.

Graphique 1 : L'évolution de l'inflation : comparaison internationale



Source : Statec

Le tableau 1 ci-dessous montre que, indépendamment du fait que l'on prenne comme référence l'indice des prix à la consommation national (IPCN) ou harmonisé (IPCH), le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et ses pays voisins est élevé.

Selon la note de conjoncture du Statec n° 1-06 (page 87), le taux d'inflation se situe autour de 3 % au printemps 2006, alors que chez nos quatre principaux partenaires commerciaux ce taux n'est que de 2,2 %.

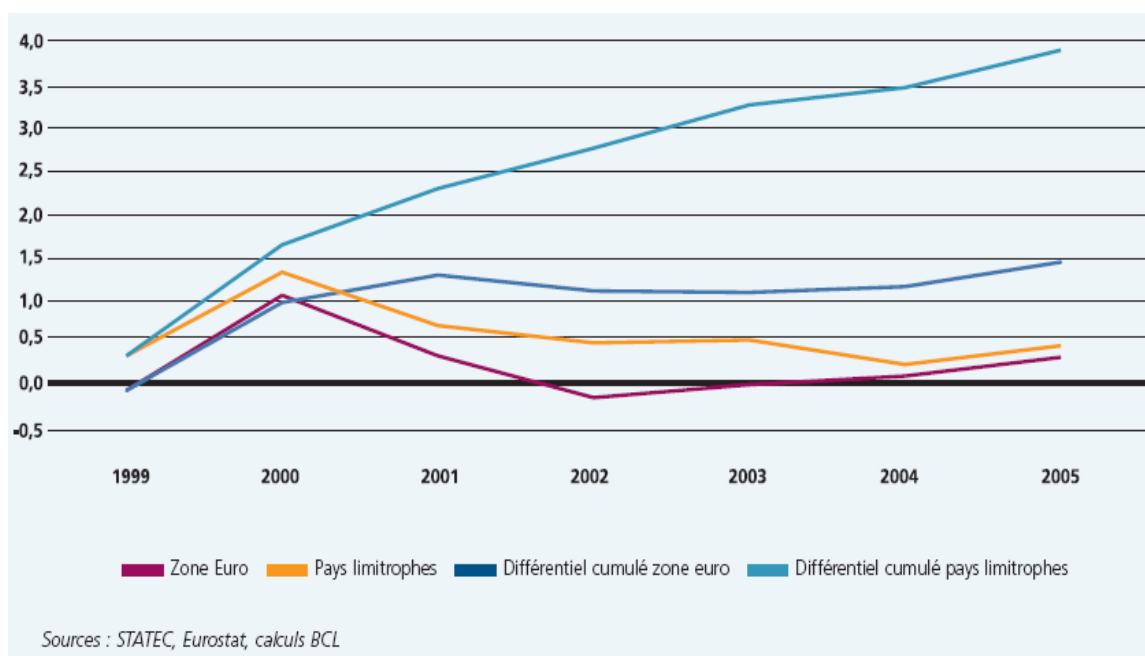
Tableau 1 : Inflation cumulée sur la période 1996-2005

Pays	1996-2005	2000-2005
Luxembourg – IPCH	23%	14,8%
Luxembourg – IPCN	19%	12%
Belgique	17%	10,2%
France	15%	10,5%
Allemagne	13%	8,3%

Source : Eurostat, STATEC

Entre 2000 et 2005, le différentiel d'inflation entre le Luxembourg et l'Allemagne, notre principal partenaire économique, s'établit à 6,5 % (cf. graphique 2). Les prévisions laissent présager que cette différence perdurera au détriment du Luxembourg. Les chiffres comparatifs sont de 4,3 % avec la France, de 4,6 % avec la Belgique et de 3,4 % avec la moyenne de l'UE des 15.

Graphique 2 : Différentiels d'inflation en points de pourcentage



Selon la Banque Centrale du Luxembourg³, le rythme de progression de l'indice des prix à la consommation national (IPCN) a atteint 2,5% en moyenne en 2005, contre 2,2% l'année précédente. Cette accélération s'explique dans une large mesure par la flambée des prix des produits pétroliers qui ont augmenté de 18,5% par rapport à l'année 2004.

³ Source: Rapport annuel de la BCL 2005

L'inflation sous-jacente a changé de tendance pour s'inscrire en hausse au cours de l'année 2005, mettant ainsi un terme au recul des tensions inflationnistes sous-jacentes observé entre 2002 et 2004. Le rythme de progression annuel moyen de l'inflation sous-jacente reste inchangé à 1,8% par rapport à l'année 2004 malgré ce retournement défavorable.

En 2005, la hausse moyenne des prix des services s'est ralentie de 0,1 point de pourcentage par rapport au rythme atteint en 2004. Cependant, la progression annuelle de ces prix demeure toujours assez élevée avec 2,6% en moyenne en 2005. Les observations des données mensuelles de l'année 2005 permettent de conclure que les prix des services ont inversé leur tendance à la baisse des dernières années. En outre, la contribution des prix des services au taux d'inflation global est restée pratiquement stable à quelque 0,9 point de pourcentage.

L'effet néfaste de l'inflation sur la croissance économique est encore plus préjudiciable à notre économie très ouverte en raison de l'adaptation automatique de toute une panoplie de prix et tarifs à l'évolution du coût de la vie et surtout à cause de l'échelle mobile des salaires qui entraînent de façon directe une diminution de la compétitivité de l'économie nationale. A noter que l'indexation automatique des salaires d'octobre 2005 a exercé une pression à la hausse sur les prix des services. L'impact de l'indexation automatique sur la progression des salaires est passé de 2,1 points de pourcentage en 2004 à 2,5 points de pourcentage en 2005.

L'effet d'auto-allumage y inhérent joue en défaveur chaque fois que le différentiel d'inflation avec nos partenaires est élevé, tout comme cela résulte des développements qui suivent.

2.2. Les problèmes liés au système de l'échelle mobile des salaires

Aux yeux des économistes, l'indexation automatique des salaires à l'évolution des prix constitue une anomalie du système luxembourgeois dans la formation des prix et des salaires. Pour les entreprises, ce système constitue une « tare » en raison de l'effet direct de l'évolution de l'inflation sur les prix de revient et ce surtout lorsque l'inflation est plus élevée au Luxembourg que chez les concurrents, comme cela a été le cas de façon constante dans le passé récent.

Le problème primaire du système résulte donc du fait de l'existence d'une inflation élevée au Luxembourg en comparaison avec celle des pays voisins, ce qui constitue un facteur aggravant l'impact sur la compétitivité des entreprises du système de l'échelle mobile des salaires au Luxembourg, d'autant plus que cette inflation n'est souvent pas importée, mais est en grande partie « faite maison », alourdissant considérablement les coûts de production des entreprises, respectivement stimulant l'inflation en enclenchant un cercle vicieux coût, salaires, compétitivité.

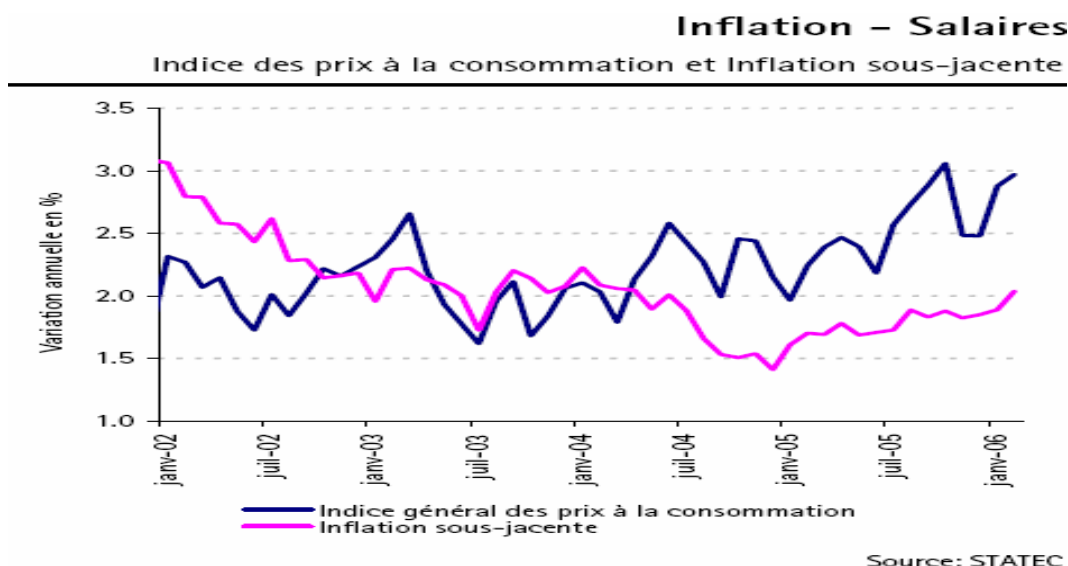
Ainsi, selon le Statec, la hausse des prix des produits pétroliers n'explique que 30% de l'inflation de l'année 2005 !

Comme le montre le graphique 3 ci-dessous, l'inflation sous-jacente, qui exclut notamment les prix pétroliers et la plupart des prix qui se forment sur les marchés

internationaux, augmente substantiellement. La courbe de l'inflation sous-jacente montre parfaitement que, depuis début 2005, l'inflation n'est pas uniquement due à des facteurs internationaux (prix de l'énergie etc.), mais résulte en grande partie de facteurs uniquement « luxembourgeois ».

Le rapport du professeur Fontagné⁴ a mis en évidence à son tour les effets négatifs de l'indexation automatique des salaires qui est contraire aux règles économiques élémentaires. En effet, ce ne sont pas les prix qui fixent les salaires, mais bien la productivité et le partage de la valeur ajoutée. L'expert indépendant est d'avis que la perception des avantages qui consistent dans le maintien du pouvoir d'achat et de la paix sociale est excessive tandis que les désavantages économiques prévalent largement. Le système de l'échelle mobile des salaires est contre-productif.

Graphique 3 : Evolution de l'IPCN et de l'inflation sous-jacente



L'argument traditionnellement avancé par les défenseurs du système de l'indexation, en l'occurrence les retombées positives sur les entreprises d'une tranche indiciaire, est faible par rapport aux arguments contre le système.

- En effet, les consommateurs ayant de faibles revenus maintiennent leur niveau de consommation après une tranche indiciaire, qui compense uniquement leur perte de pouvoir d'achat subie les mois précédant le déclenchement de l'échelle mobile des salaires, alors que les consommateurs se trouvant à l'échelle moyenne ou supérieure de rémunération ne vont pas consacrer la hausse de 2,5% de leur salaire brut uniquement à des dépenses de consommation courante, mais souvent à des dépenses qui n'ont pas d'impact pour les entreprises résidentes (cf. voyages, ...).

⁴ « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier » rapport du Professeur Lionel Fontagné, novembre 2004

- Enfin, l'expérience du commerce est que la plupart des frontaliers ne dépensent qu'une petite partie de leurs revenus au Luxembourg, ce qui élimine l'argument selon lequel l'indexation profiterait largement au commerce. La hausse continue de la part des frontaliers dans l'emploi⁵ a comme corollaire une fuite croissante de pouvoir d'achat vers l'étranger, alors que ceux-ci consomment la plus grande partie de leur revenu dans leur pays de résidence.

La part des revenus dépensée par les salariés frontaliers au Luxembourg devrait se situer à 27%⁶. Une adaptation du salaire par le mécanisme de l'indexation renforce donc ce phénomène. En d'autres termes, l'échéance d'une tranche indiciaire accroît les coûts salariaux des entreprises résidentes tout en conduisant à une exportation supplémentaire de pouvoir d'achat.

- Il ressort par ailleurs d'une étude récente menée au sein des secteurs du commerce et des transports que la consommation intérieure diminue en dépit du maintien du pouvoir d'achat des ménages. »

2.3. L'effet pervers de l'auto-allumage

L'automatisme de l'indexation automatique des salaires entraîne également un effet d'auto-allumage : les entreprises fortement intensives en travail ont tendance à répercuter les augmentations de salaires directement sur leurs prix de vente, ce qui alimente à nouveau l'inflation.

Le même raisonnement s'applique en matière de tarifs publics : chaque nouvelle tranche indiciaire constitue une occasion pour les administrations de répercuter les hausses de coûts directement sur les tarifs appliqués aux administrés.

L'effet d'auto-allumage est visible sur le graphique 4 ci-dessous. En effet, sauf en 2001, chaque nouvelle tranche indiciaire entraîne une accélération des variations annuelles du coût de l'indice des prix à la consommation.

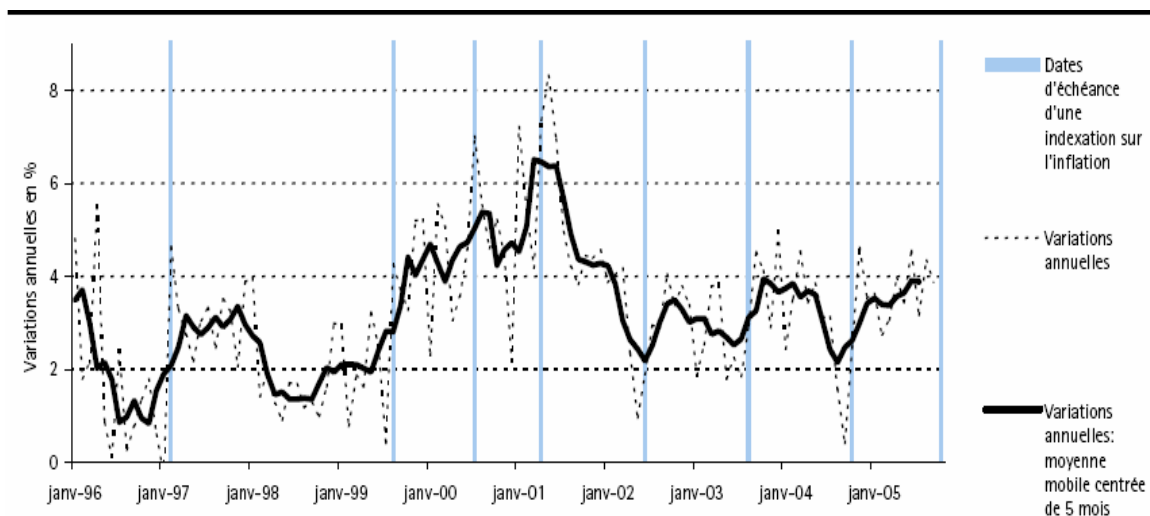
Le mécanisme d'indexation automatique tend à entretenir une véritable spirale inflationniste dans laquelle l'inflation entraîne l'indexation automatique laquelle se répercute sur les prix à la consommation qui entraîne à la hausse le taux d'inflation qui entraîne une nouvelle tranche indiciaire etc.

Graphique 4 : L'impact des tranches indiciaires sur l'évolution de l'IPCN

⁵ Au 30 septembre 2005, les frontaliers représentent 41% de l'emploi salarié

(http://www.statistiques.public.lu/fr/communiques/population/emploi_chomage/2006/01/20060123/20060123.pdf)

⁶ En 2003, la rémunération des salariés frontaliers se monte à 4.434,9 mio EUR*. Lorsqu'on retranche de ce montant les impôts et cotisations sociales de 1.400 mio EUR*, on obtient un revenu net de 3.034,9 mio EUR. Les dépenses des frontaliers au Luxembourg étant estimées à 828 mio EUR*, la part des revenus dépensés au Luxembourg s'élève donc à 27%. [Source des données marquées * : « Les salariés frontaliers dans l'économie luxembourgeoise » ; Cahier CEPS/INSTEAD-STATEC n°100 ; pages 20, 21 et 61.



Source: IGSS, STATEC

3. Les propositions de la Chambre de Commerce en vue du redressement de la compétitivité-coût des entreprises

3.1. La maîtrise de l'inflation

L'ensemble des acteurs économiques et sociaux – pouvoirs publics, entreprises et salariés – a intérêt à ce que le Luxembourg atteigne un niveau d'inflation très bas et, en toutes circonstances, inférieur à celui de nos principaux partenaires économiques. Cet objectif est seul susceptible de maintenir le pouvoir d'achat, tout en préservant la compétitivité des entreprises, et de réduire significativement le taux d'augmentation des dépenses publiques.

D'où l'urgence et la nécessité d'une action politique ferme devant ramener le taux d'inflation luxembourgeois à un niveau inférieur à celui de ses pays voisins. Cette politique anti-inflationniste volontariste doit, pour être efficace, englober des mesures de plusieurs types exposées ci-après.

La Chambre de Commerce regrette que le présent projet de loi ne comporte principalement que des mesures transitoires, ayant un effet relativement limité sur la maîtrise de l'inflation. Le dispositif et les instruments d'une véritable politique anti-inflationniste attendent d'être mis en œuvre.

3.2. Le cantonnement des tarifs et prix administrés

En ce qui concerne le relèvement des tarifs et prix administrés, les autorités publiques doivent s'interdire de procéder à une hausse des tarifs publics tant qu'elles n'auront pas mis en place une politique rigoureuse de baisse des coûts. Cette politique doit en parallèle viser à optimiser les performances des services publics.

Plutôt que de répercuter pour des raisons budgétaires ou autres des hausses de coûts sur les tarifs et prix administrés, il importe d'améliorer constamment le rapport coût/qualité-efficacité en réalisant par exemple des économies d'échelle ou encore des gains de productivité.

Il va sans dire que la politique salariale menée par les autorités publiques et la délimitation des activités soumises au régime statutaire de la fonction publique doivent également s'inscrire dans cette logique.

3.3 L'élimination des effets d'auto-allumage

Pour éviter par le biais de l'adaptation automatique des prix et tarifs à l'évolution du coût de la vie le relèvement consécutif du niveau général du coût de la vie qui alimente la spirale inflationniste, il s'agit d'abandonner ces mécanismes. Les contrats conclus par les pouvoirs publics comprenant des clauses de ce type doivent être amendés en conséquence. Il en est de même d'une façon générale des contrats commerciaux et notamment des baux.

La Chambre de Commerce tient à relever dans ce contexte que les solutions à envisager à terme dans le cadre de la modulation de l'adaptation automatique des salaires ne suffisent à cet objectif que si elles permettent de casser de façon durable le cercle vicieux de la spirale inflationniste dû au phénomène de l'auto-allumage de l'inflation.

Dans une optique de consolidation des systèmes de sécurité sociale en particulier et des finances publiques en général, il faut soustraire les prestations des caisses partiellement à l'adaptation indiciaire et à tout mécanisme d'ajustement automatique.

La Chambre de Commerce se félicite dans ce contexte de ce que le présent projet de loi contient plusieurs dispositions qui vont dans la bonne direction. En effet, les prestations versées par la Caisse nationale des Prestations familiales ainsi que le forfait d'éducation seront désindexées et leur adaptation ne se fera dorénavant plus à travers les automatismes connus jusqu'ici, mais sur base de décisions politiques se traduisant par une modification législative.

La Chambre de Commerce se doit de critiquer que cette proposition louable du projet de loi soit liée à la condition d'un accord entre partenaires sociaux sur un système de crédits d'impôts avant le 1^{er} janvier 2008. Compte tenu de la complexité d'un tel système, constatée par ailleurs déjà lors des travaux relatifs à l'impôt négatif au sein du CES, il est fort improbable qu'un tel accord puisse être trouvé dans un délai aussi bref.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que le système d'ajustement des pensions sera maintenue, avec un léger décalage dans le temps des adaptations afférentes, sans effet bénéfique majeur sur les finances publiques ou sur la soutenabilité financière du régime de pension à long terme.

3.4. La modification du comportement des consommateurs

Des relèvements de prix et tarifs, entraînés par des relèvements d'accises ou de taxes opérés par l'autorité publique, sont sujets à influencer sur le comportement des administrés. Ainsi, le relèvement des prix de certains carburants, du tabac, de l'alcool, de l'électricité, d'autres prestations liées à des considérations écologiques (taxe de compensation, prix de l'eau, taxes de canalisation,...) etc. décidé à cet effet par les pouvoirs publics doit être neutralisé au regard de l'adaptation des salaires au coût de la vie.

A défaut, l'effet escompté se trouve en tout ou en partie compromis alors que les frais du relèvement sont supportés par les entreprises qui s'en trouvent pénalisées en terme de compétitivité.

En ce qui concerne l'énergie électrique, il conviendrait de neutraliser les hausses de prix au regard de l'indexation afin de ne pas mettre les entreprises doublement à contribution, en tant que consommateurs et en tant qu'employeurs. Il en résulterait un partage plus équitable des frais du fonds de compensation, dont les besoins financiers vont croissant.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction que le projet de loi prévoit la neutralisation de certaines taxes et d'autres prélèvements dans l'indice des prix à la consommation, en l'occurrence les taxes et prélèvements liés à des objectifs écologiques ou de santé publique.

Les taxes, accises, redevances et autres contributions sur les prix des produits alimentaires, boissons et produits de tabac dans le cadre de la lutte contre la consommation de substances nocives à la santé seront neutralisées.

Selon les autorités, il sera procédé à l'avenir à la neutralisation des taxes, accises, redevances et autres contributions prélevées sur les prix de toutes catégories de biens et services dans le but de décourager des habitudes et modes de consommation susceptibles de porter atteinte à la qualité de l'environnement ou d'encourager des habitudes et modes favorables à l'environnement.

On peut citer dans ce contexte les relèvements d'accises projetés dans le cadre de l'alimentation du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto. Il en sera de même pour les taxes, accises, redevances et autres contributions prélevées le cas échéant sur les prix de l'eau en application de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau.

La neutralisation de ces taxes, accises, redevances et autres contributions vise à décourager des comportements de consommation qui dégradent l'équilibre naturel ou qui nuisent à la santé. En effet, l'adaptation automatique des salaires à la progression des prix, induite par une augmentation des taxes et accises, déclenche un „effet de revenu“ qui encourage la consommation des produits néfastes alors que les hausses des taxes et accises ont pour but de décourager la consommation par un „effet de substitution“. Aussi, les récentes propositions tripartites en la matière doivent être accueillies favorablement alors que l'objectif de neutralisation de l'augmentation de ces

prix vise à éliminer les effets pervers de leur répercussion sur l'inflation par le biais de l'échelle mobile des salaires.

3.5. La pondération du panier des biens et services

Le projet de loi sous avis ne prévoit pas de mesure visant à modifier la pondération du panier des biens et services à la base du calcul de l'évolution des prix, ce que la Chambre de Commerce regrette.

En effet, une modification de la composition du panier des biens et services pour le calcul de l'indice des prix à la consommation s'impose. Le retrait, voire une pondération moins importante de certains biens et services, et plus particulièrement du carburant ne manquerait pas de provoquer auprès du consommateur un changement des habitudes l'incitant à prendre davantage recours au transport public et de se servir de voitures à faible consommation.

Cette politique serait en ligne avec la modulation prochaine des taxes d'immatriculation des voitures et aurait le mérite de ne plus pénaliser les secteurs à la fois fort consommateurs de gasoil et occupant un taux très élevé de main-d'œuvre, tel le secteur des transports.

Il en est de même en ce qui concerne les carburants pour chauffage dont la pondération est importante alors que le Gouvernement a pris des mesures destinées à encourager les économies d'énergie dans le bâtiment et qu'il compense l'effet du renchérissement des prix du chauffage par un relèvement de l'allocation de chauffage.

La pondération surfaite de ces produits est en effet le reflet d'une consommation trop importante qui revient à un gaspillage d'énergie.

La Chambre de Commerce se félicite dans ce contexte des réflexions menées par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 juin 2006 sur le projet de loi n° 5580, qui estime que « dans la mesure où l'intention des auteurs du projet consiste, d'après l'exposé des motifs, "à décourager des comportements de consommation qui nuisent à la santé", et, dans la suite de son avis du 16 mai 2006 concernant le projet de loi relatif à la lutte antitabac, le Conseil d'Etat ne serait pas opposé à la suppression pure et simple des produits du tabac des éléments qui entrent en ligne de compte pour l'établissement de l'indice pondéré des prix à la consommation. »

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces réflexions devraient constituer le prélude pour les discussions au Luxembourg sur un indice-santé.

3.6. Le fonctionnement des marchés

Un garant de la politique de lutte contre l'inflation est la stimulation de la concurrence. Avec le marché unique et l'introduction de l'Euro, l'économie luxembourgeoise n'a jamais été aussi ouverte qu'elle ne l'est aujourd'hui. S'engager résolument dans la modernisation de notre économie et dans l'amélioration de la compétitivité permet aux entreprises d'être concurrentielles et de contribuer à réduire les pressions inflationnistes à travers les mécanismes de marché.

Il convient donc de déréglementer les marchés des produits et services et d'user de la nouvelle législation en matière de concurrence afin de garantir qu'une concurrence saine puisse s'y instaurer et garantir des prix compétitifs.

Le marché du travail doit à son tour être libéré d'un certain nombre de contraintes externes qui empêchent son fonctionnement efficace. Il s'agit en l'occurrence de la fixation de prix minima excluant un certain nombre de demandeurs d'emploi du marché en question.

La Chambre de Commerce note que le projet de loi ne contient pas des mesures allant dans ce sens. Cependant, elle note avec satisfaction que les propositions tripartites tendant à renforcer la concurrence. Elle salue plus particulièrement l'engagement financier pris par le Gouvernement pour lancer des campagnes de promotion en faveur du commerce indigène et de la place financière et la volonté de libérer les importateurs des contraintes de passer par un représentant belge.

A ce dernier sujet, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à analyser la légalité de ces contraintes du point de vue du droit communautaire de la concurrence et d'étudier, ensemble avec les acteurs économiques concernés, les possibilités de recourir à des canaux d'approvisionnement plus directs.

La Chambre de Commerce plaide dans ce contexte pour une promotion sans relâche des opportunités du marché luxembourgeois, avec sa localisation stratégique au cœur de la zone économique la plus riche de l'Europe et de la Grande Région. Ainsi, il faut constamment informer les producteurs et fournisseurs de la situation spécifique du Grand-Duché, pays ayant une population de 460.000 habitants, mais une zone de chalandise dépassant de loin la population de la Belgique.

3.7. La modernisation de l'échelle mobile des salaires

La modernisation de l'adaptation automatique des salaires à l'indice du coût de la vie s'impose en raison de son caractère pénalisant pour les entreprises en termes de compétitivité. L'action politique volontariste à mener en vue de maîtriser l'inflation et ses effets néfastes sur la compétitivité de l'économie doit reposer sur des éléments structurels évitant que le dérapage de l'inflation ne mette à contribution les entreprises pour éponger l'intégralité de la détérioration du pouvoir d'achat.

Les récentes conclusions tripartites et les mesures proposées dans le présent projet de loi tendant à décaler pendant les quatre années à venir le paiement des tranches indiciaires doivent être appréciées sur la base de ce qui précède.

La tranche indiciaire prévue en août ne sera payée qu'en décembre 2006. Pendant l'année 2007, aucune tranche indiciaire ne sera appliquée. En 2008, l'augmentation indiciaire normalement due en 2007 sera payée en mars sauf si le prix du pétrole brut est inférieur à 63\$ le baril, auquel cas l'augmentation se fera en janvier. En aucun cas une deuxième tranche ne pourra échoir en 2008. Le mécanisme de 2008 se répétera en 2009.

Si la volonté de limiter l'effet néfaste de l'adaptation automatique des salaires au coût de la vie sur les finances publiques et la compétitivité de l'économie telle qu'elle découle des décisions tripartites doit être accueillie favorablement, il n'en reste pas moins que le système préconisé ne comporte pas d'éléments structurels tendant à pérenniser la volonté politique sous-jacente.

Les représentants patronaux avaient proposé une solution de compromis par rapport à la revendication d'abolir complètement le mécanisme de l'échelle mobile et qui prévoyait

- la limitation de l'adaptation des salaires à l'indice du coût de la vie à 1,5 fois le salaire social minimum. Cette limitation aurait donné à l'échelle mobile une vocation sociale alors qu'elle aurait garanti le maintien du pouvoir d'achat aux couches sociales les plus touchées par l'évolution du coût de la vie, sans pour autant conduire à des augmentations salariales exorbitantes par rapport à la finalité initiale du mécanisme.

Le seuil de 1,5 fois le SSM a été proposé d'abord en raison de considérations sociales et ensuite pour des considérations d'opportunité économique. En effet, le niveau de salaire visé aurait eu pour effet qu'une large part de la population active du secteur privé se serait vu appliquer l'adaptation intégrale du salaire individuel au coût de la vie. Cette partie de la population, qui est la plus fragilisée par l'évolution du niveau de l'inflation aurait gardé son pouvoir d'achat intacte. Le seuil de 1,5 fois le SSM aurait diminué de quelque 40% le coût pour les entreprises par tranche indiciaire.

La Chambre de Commerce continue à plaider pour ce système, qui comporte les éléments structurels indispensables pour prévenir de façon durable les effets pervers résultant de l'adaptation automatique des salaires. De même, elle persiste à revendiquer l'introduction, la modification et l'application des instruments à la disposition du Gouvernement résultant de la législation modifiée du 24 décembre 1977 pour suspendre l'échelle mobile des salaires et limiter le nombre des tranches indiciaires pour le cas où les efforts tendant à limiter le niveau d'inflation n'aboutiraient pas et que les indicateurs tenant au rapport compétitivité-coût continueraient à indiquer des performances inférieures par rapport aux principaux concurrents du Luxembourg.

3.8. La modération salariale et le cantonnement des charges sociales

Dans le but d'assurer à long terme une politique budgétaire saine il s'avère nécessaire de maîtriser les dépenses au niveau des charges salariales et sociales et des transferts

à la sécurité sociale. Ces postes se distinguent par leur rigidité très élevée et par les automatismes de valorisation. En effet, le Gouvernement luxembourgeois doit prendre ses responsabilités et contribuer au maintien de la compétitivité de l'économie à travers une politique salariale modérée dans la fonction publique

L'engagement d'une politique de modération salariale dans la fonction publique est une mesure appréciée notamment pour des raisons de redressement des finances publiques et de cohésion sociale, même si elle n'apporte pas directement de solution aux problèmes que rencontrent les entreprises en rapport avec le statut de la fonction publique. Un abaissement des salaires de départ à la pratique des rémunérations payées dans le secteur public y porterait remède aux débauchages de personnes souvent formées à grands frais par les entreprises et entraînerait l'installation d'une saine concurrence sur le marché du travail.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce salue l'engagement tripartite de souscrire à une modération salariale renforcée. En tout état de cause, la progression des salaires doit rester nettement inférieure à l'évolution de la productivité, ceci également dans le but de récupérer une partie du terrain perdu depuis 2000.

L'avantage en terme de compétitivité dont bénéficie le Luxembourg à l'heure actuelle dû au niveau peu élevé des charges sociales doit être maintenu alors qu'il doit compenser le niveau élevé des charges salariales directes.

4. L'impact des mesures prévues par le projet de loi sous rubrique

Selon la fiche financière concernant les coûts engendrés par le projet de loi, jointe en annexe de ce dernier conformément à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les mesures proposées n'engendrent aucun coût budgétaire, mais permettraient, selon les auteurs du projet de loi, de réaliser des économies cumulées de quelque 325,4 millions EUR au niveau des budgets de l'Etat des années 2007, 2008 et 2009.

La modulation du système d'indexation des salaires, traitements, pensions et rentes à l'indice du coût de la vie comporterait des économies budgétaires de 220,1 millions EUR, alors que la désindexation des prestations payées par la Caisse Nationale des Prestations familiales, ainsi que du forfait d'éducation se solderait par des économies budgétaires de 105,3 millions EUR.

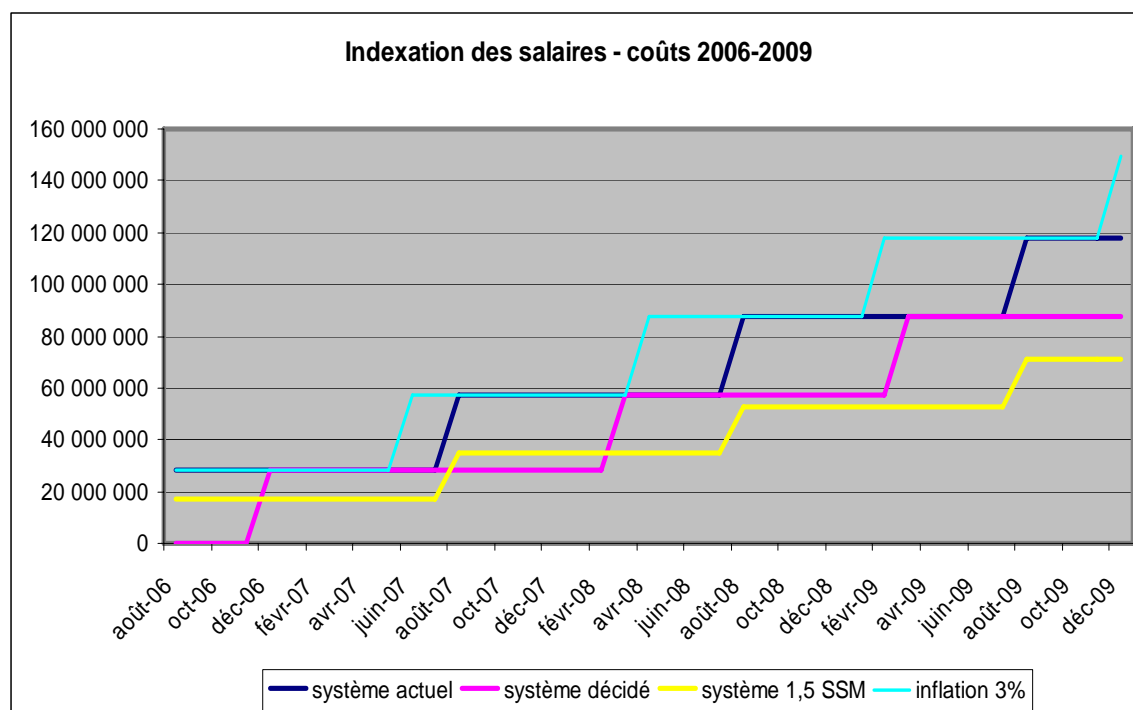
La Chambre de Commerce note que la fiche financière ne comprend pas d'évaluation des moins-values fiscales engendrées par la modulation du système d'indexation, notamment sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Selon les calculs de l'UEL, repris dans le tableau 2 ci-dessus, la proposition de plafonner le bénéfice du système de l'échelle mobile des salaires à un niveau de salaire correspondant à 1,5 fois le salaire social minimum aurait engendré de loin le gain le plus important pour l'économie. Qui plus est, ce gain aurait produit ses effets à long terme, et non seulement jusque fin 2009.

Le système proposé par les représentants patronaux se serait soldé par un gain cumulé

de quelque 1066 millions EUR (2006 à 2009) par rapport au coût à supporter par le secteur privé en cas de maintien du système actuellement en vigueur. Selon ces mêmes calculs, le système proposé par les auteurs du présent projet de loi permettrait de réaliser des gains légèrement supérieurs à 700 millions EUR par rapport au coût global (2006-2009) engendré par le système actuel.

Tableau 2 : Evaluation des coûts de l'indexation selon différents scénarios



Par la suite, la Chambre de Commerce, dans l'impossibilité d'engager des propres calculs détaillés dans le bref délai lui imparti pour rédiger le présent avis, se réfère aux calculs contenus dans le récent Rapport Annuel 2005 de la BCL. Selon le premier encart reproduit ci-dessous, les projections de la BCL intégrant les effets de la modulation de l'indexation des salaires indiquent une poursuite de la détérioration de la compétitivité pour les trois indicateurs utilisés dans le modèle repris ci-dessous.

Cependant, sans la modulation de l'indexation, la détérioration de la compétitivité, s'exprimant par une augmentation des coûts salariaux unitaires plus rapide au Luxembourg que dans les pays voisins, serait encore plus marquée.

La Chambre de Commerce partage par ailleurs le constat de la BCL que la modulation de l'indexation a le mérite de réduire l'incertitude des entreprises quant aux coûts salariaux sur les années à venir.

Impact de la modulation de l'indexation des salaires sur la compétitivité

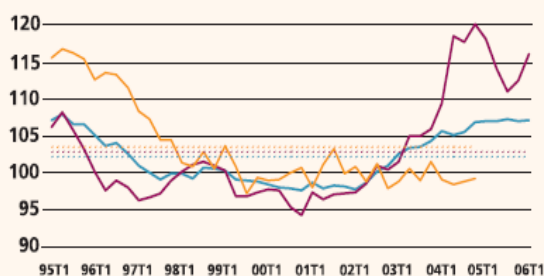
La déclaration du gouvernement du 2 mai 2006 annonce une modulation du mécanisme d'indexation automatique des salaires qui devrait freiner la détérioration de la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise. Pour évaluer l'étendue de cette détérioration, cet encadré fournit une mise à jour des différents indicateurs de compétitivité calculés par la BCL. Ensuite, trois de ces indicateurs sont prolongés jusqu'en 2008 à l'aide des dernières projections de l'Eurosystème. Enfin, pour quantifier l'impact des mesures annoncées, l'indicateur de compétitivité basé sur les coûts salariaux unitaires est prolongé jusqu'en 2008 sous l'hypothèse d'une application de l'indexation automatique des salaires (la modulation de l'indexation est supprimée).

Les indicateurs de compétitivité calculés par la BCL sont des taux de change effectifs qui sont déflatés à l'aide de différents indices de prix ou de coûts. Ces indicateurs comparent les prix ou les coûts au Luxembourg avec une moyenne pondérée des mêmes prix ou coûts dans les principaux pays partenaires, les prix/coûts étant exprimés en devise commune et les pondérations reflétant l'importance du pays en question dans les échanges internationaux du Luxembourg (voir Bulletin BCL 2003/3). Dans la mesure de la disponibilité des données, ces indicateurs sont calculés pour un ensemble de 35 pays (les 25 de l'Union européenne plus dix autres partenaires commerciaux, voir Bulletin BCL 2005/2).

Le premier graphique présente les indicateurs de compétitivité du Luxembourg basés sur les indices des prix à la consommation, les indices des prix à la production et les coûts salariaux unitaires dans l'industrie manufacturière. Une augmentation de la courbe représente une détérioration de la compétitivité luxembourgeoise (prix/coûts qui augmentent plus rapidement au Luxembourg que dans ses pays partenaires). Les dernières données observées confirment la tendance ascendante de l'indicateur basé sur les prix à la consommation, déjà remarquée dans les publications BCL.

Selon les observations les plus récentes, au premier trimestre 2006 cet indicateur dépasse sa moyenne (calculée depuis 1995T1) de 4,9%. L'indicateur basé sur les prix à la production a passé un pic en 2004T4 (presque 17% au-dessus sa moyenne), mais en 2006T1 il est encore supérieur à sa moyenne de 12,8%. Ces fortes fluctuations sont probablement le reflet de la volatilité récente des prix dans la sidérurgie, dont la part dans l'industrie luxembourgeoise est prépondérante. Par conséquent, l'indicateur basé sur les prix à la production donne une vue probablement déformée de l'évolution de la compétitivité pour l'ensemble de l'économie. Finalement, l'indicateur de compétitivité basé sur les coûts salariaux unitaires dans l'industrie manufacturière est encore inférieur à sa moyenne historique (-4,1% en 2004T4). Cependant, l'industrie manufacturière représente moins de 10% de la valeur ajoutée nationale et l'évolution de cet indicateur en 2005 n'est pas encore connue parce que certains pays partenaires n'ont pas encore publié les données nécessaires pour son calcul.

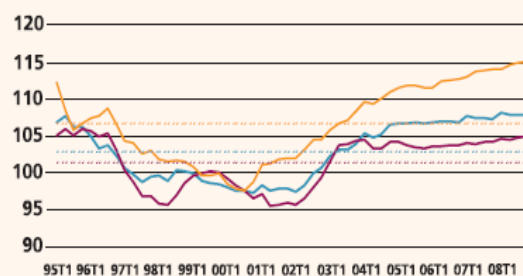
GRAPHIQUE 17 : INDICATEURS DE COMPÉTITIVITÉ BASÉS SUR LES PRIX À LA CONSOMMATION, LES PRIX À LA PRODUCTION ET LES COÛTS SALARIAUX UNITAIRES DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER



- IC prix consommation
- IC prix production
- IC CSU secteur manufacturier
- Moyenne prix consommation
- Moyenne prix production
- Moyenne CSU secteur manufacturier

Sources : BCE, FMI et calculs BCL

GRAPHIQUE 18 : INDICATEURS DE COMPÉTITIVITÉ BASÉS SUR LES PRIX À LA CONSOMMATION, LE DÉFLATEUR DU PIB ET LE CSU DANS L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE



- IC prix consommation
- IC déflateur PIB
- IC CSU ensemble économie
- Moyenne prix consommation
- Moyenne déflateur PIB
- Moyenne CSU ensemble économie

Sources : BCE, FMI et calculs BCL

Les récentes projections de l'Eurosystème permettent de prolonger jusqu'en 2008 trois indicateurs de compétitivité du Luxembourg qui figurent au graphique ci-dessus. Il s'agit de l'indicateur basé sur l'indice des prix à la consommation, celui basé sur le déflateur du PIB, et celui basé sur les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie. Pour les trois indicateurs, les observations les plus récentes confirment que la compétitivité a continué à se dégrader, et actuellement les trois sont tous supérieurs à leur moyenne historique (calculée depuis 1995T1). L'indicateur basé sur les prix à la consommation a augmenté de 9,5% entre 2002T1 et 2006T1, la dernière observation disponible. Cette détérioration cumulée sur quatre ans signifie qu'en moyenne annuelle le différentiel d'inflation était de 2,3% entre le Luxembourg et une moyenne pondérée des pays partenaires (les pondérations sont fonctions de l'importance de chaque pays dans le commerce extérieur). Pour les autres deux indicateurs de compétitivité la dernière observation disponible est 2005T4. Sur les quatre ans avant cette date la détérioration cumulative de l'indicateur basé sur le déflateur du PIB a été de 7,7% (différentiel d'inflation par rapport aux pays partenaires de 1,9% en moyenne). Pour l'indicateur basé sur les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie, la détérioration cumulative sur quatre ans a été de 9,0% (différentiel d'inflation de 2,2% en moyenne).

Selon les projections (qui intègrent les effets de la modulation de l'indexation des salaires), la détérioration de la compétitivité devrait continuer pour tous les trois indicateurs jusqu'à la fin de l'horizon de projection en 2008T4. L'indicateur basé sur les prix à la consommation devrait subir une détérioration ultérieure de 0,7% entre 2005T4 et 2008T4. Toujours selon ces projections, l'indicateur basé sur le déflateur du PIB devrait augmenter de 1,9% jusqu'à la fin de la projection. Enfin, l'indicateur basé sur les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie serait sujet à une dégradation supplémentaire de 3,1%.

TABEAU 5 : COÛTS SALARIAUX UNITAIRES DANS L'ENSEMBLE DE L'ÉCONOMIE (TAUX DE CROISSANCE ANNUELS)

	2006	2007	2008
Sans modulation de l'indexation			
(1) Salaire réel	1,6	1,2	1,6
(2) Contribution de l'indexation	2,9	1,7	2,3
(3) Rémunération par salarié (1)+(2)	4,6	2,9	3,9
(4) Productivité du travail	1,8	1,0	1,4
(5) Coût salarial unitaire (3)-(4)	2,8	1,9	2,5
Impact de la modulation	-0,8	0,6	-0,2
Avec modulation de l'indexation			
(1) Salaire réel	1,6	1,2	1,6
(2) Contribution de l'indexation	2,1	2,3	2,1
(3) Rémunération par salarié (1)+(2)	3,7	3,5	3,7
(4) Productivité du travail	1,8	1,0	1,4
(5) Coût salarial unitaire (3)-(4)	1,9	2,5	2,3
<i>Source : calculs BCL</i>			

Afin de quantifier l'impact de la modulation de l'indexation des salaires sur la compétitivité, l'évolution future de ces indicateurs en l'absence des mesures a été calculée. Cet encadré se limite à l'impact sur les coûts salariaux unitaires d'une évolution alternative des salaires nominaux, sans tenir compte d'éventuels effets des mesures annoncées sur la productivité du travail (effets sur la production ou sur l'emploi). Le tableau ci-dessus isole la contribution de l'indexation à la croissance des coûts salariaux unitaires sous les scénarios avec et sans modulation de l'indexation.

La contribution de l'indexation à la croissance des coûts salariaux unitaires est fonction des moments auxquels les échéances d'indexation ont lieu. En l'absence de modulation, la BCL anticipait une tranche en août 2006, une en décembre 2007 et aucune en 2008. La modulation de l'indexation a fixé une tranche en décembre 2006, aucune en 2007, et une en mars 2008 (conditionnelle sur l'évolution du prix du pétrole). Ainsi, en l'absence de modulation, l'indexation aurait contribué 2,9 points de pourcentage à la croissance des coûts salariaux unitaires en 2006 et 1,7 points en 2007. Avec la modulation de l'indexation, ces contributions sont de 2,1 points en 2006 et 2,3 points en 2007. Donc l'impact de la modulation de l'indexation sur la croissance des coûts salariaux unitaires, telle que mesurée par la différence entre ces chiffres, est de -0,8 points en 2006 et de 0,6 points en 2007. L'impact positif en 2007 correspond à un effet de base (le niveau des salaires en 2007 est relativement inchangé par la modulation mais le niveau en 2006 est plus faible). Finalement, en 2008 l'impact de la modulation sur la croissance des coûts salariaux unitaires est plus faible et de signe négatif (-0,2). Entre 2005 et 2008 les coûts salariaux unitaires augmentent de 6,9% avec la modulation de l'indexation (moyenne annuelle 2,3%) contre 7,4% sans la modulation (moyenne annuelle 2,4%). Donc, la modulation de l'indexation devrait freiner l'augmentation des coûts salariaux unitaires, mais pour améliorer la compétitivité, les coûts salariaux unitaires doivent augmenter moins vite au Luxembourg que dans ses principaux pays partenaires.

Il faut noter que ces calculs peuvent être fortement influencés par des hypothèses alternatives quant à l'évolution future du prix du pétrole. En effet, les projections d'inflation de la BCL sont relativement optimistes par rapport à celles que le gouvernement a envisagé en présentant la modulation de l'indexation. En l'absence de modulation, le gouvernement anticipe une échéance d'indexation hypothétique en août 2007, tandis que la BCL envisageait une échéance seulement en décembre 2007. Cette hypothèse du gouvernement a comme effet d'augmenter le niveau des salaires en 2007 en l'absence de mesures, permettant dans le scénario du gouvernement à la modulation d'avoir un impact négatif aussi pour cette année. De même, en l'absence de modulation, le gouvernement anticipe une troisième échéance hypothétique en août 2008, mais dans les projections de la BCL celle-ci a lieu seulement en 2009. Selon qu'on adopte les hypothèses d'échéances d'indexation de la BCL ou celles du gouvernement, il est possible de calculer deux évolutions hypothétiques des coûts salariaux unitaires en l'absence de modulation de l'indexation. Pour chacun de ces deux chemins, il est possible de calculer l'évolution hypothétique de l'indicateur de compétitivité afin de quantifier l'impact de la modulation de l'indexation. Selon les dernières données observées, cet indicateur de compétitivité s'est détérioré de 1,5% en 2005. En adoptant le scénario du gouvernement en l'absence de modulation de l'indexation, la compétitivité se détériorerait de 4,2% entre 2005T4 et 2008T4 (rythme annuel de 1,4% en moyenne). La modulation de l'indexation permet de réduire cette détérioration ultérieure à seulement 3,1% (rythme annuel de 1,0% en moyenne). Par contre, le scénario de la BCL en l'absence de modulation anticipait une détérioration ultérieure de la compétitivité sur cette période de seulement 3,4% (1,1% en moyenne annuelle).

En conclusion, la mise à jour des indicateurs de compétitivité confirme que celle-ci a continué à se dégrader jusqu'à la fin de 2005. La prolongation de certains de ces indicateurs à l'aide des projections de l'Eurosysteme suggère une détérioration ultérieure. La modulation de l'indexation des salaires pourra mitiger la détérioration de la compétitivité mais ne sera pas capable d'invertir la tendance. Selon les projections, la détérioration continuera jusqu'à fin 2008 au rythme annuel de 1,0% en moyenne. C'est-à-dire que les coûts salariaux unitaires continueront à augmenter plus vite au Luxembourg que dans ses pays partenaires. Evidemment, ces résultats se basent sur un calcul très simple qui ne tient pas compte d'un éventuel impact positif de la modulation des salaires sur la croissance et la productivité. En effet, il faut reconnaître que la modulation de l'indexation a le mérite de réduire l'incertitude des entreprises quant aux coûts salariaux sur les années à venir. La récente accélération de l'inflation au Luxembourg a été liée à des hausses inattendues des prix énergétiques et des prix administrés, qui se sont répercutées à travers le mécanisme d'indexation sur les coûts salariaux. La modulation de l'indexation pour les années à venir permet de réduire le risque que les entreprises devront faire face à de nouvelles augmentations inattendues des coûts salariaux et leur permet ainsi d'établir des plans de production sur des bases plus assurées.

Le deuxième encart ci-dessous reprend les calculs de la BCL quant à l'incidence d'un saut d'index sur les finances publiques du Luxembourg (optique SEC 95). L'impact sur le déficit de l'ensemble des administrations publiques serait 0, alors que l'impact sur le déficit sur le solde de l'Etat central serait de 43 millions EUR (càd. une diminution du déficit de 43 millions EUR), la quasi-totalité de ce montant provenant de la sécurité sociale.

En vertu des décisions de la Tripartite, la tranche indiciaire due pour août 2006 serait repoussée au 1^{er} décembre 2006. La tranche indiciaire suivante, normalement échue en 2007, ne serait quant à elle appliquée qu'au 1^{er} janvier 2008, voire même en mars si le prix du baril de pétrole excède 63 dollars. La tranche théoriquement due en 2008 ne serait pour sa part payée qu'en janvier 2009.

L'impact de cette mesure doit être appréhendé à un double niveau. D'une part, il convient de comparer la séquence de tranches indiciaires résultant des décisions de la Tripartite à la succession "spontanée" des tranches, telle qu'elle aurait été observée en l'absence de cette mesure. En cas d'inflation faible (de prix du pétrole modérés voire en fléchissement), l'incidence de la mesure serait réduite, voire nulle. Il en irait cependant tout autrement sous l'hypothèse inverse d'une inflation élevée. D'autre part, il s'impose d'appréhender la sensibilité des soldes budgétaires aux tranches indiciaires.

Le prochain tableau met en évidence l'incidence sur les recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques d'un hypothétique saut d'index. Le tableau vise à estimer la sensibilité des soldes budgétaires au mécanisme d'indexation en tant que tel. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une évaluation du réagencement de la liaison aux prix, annoncé à l'issue de la Tripartite et confirmé dans le discours du Premier Ministre. Les principales recettes et dépenses susceptibles d'être directement influencées par l'indexation sont surlignées. Comme l'indique la ligne "Impact sur le déficit", les diverses incidences directes d'un éventuel saut d'index se neutralisent mutuellement, de sorte que l'opération est budgétairement neutre en ce qui concerne l'ensemble des administrations publiques. Un saut d'index se traduirait certes par un fléchissement de diverses catégories de dépenses, en premier lieu les transferts sociaux. Cet impact serait cependant compensé par un moindre rendement des impôts directs à charge des ménages et des cotisations sociales, dont l'essentiel de la base taxable fait l'objet d'une indexation. Il convient de noter que divers effets plus indirects ne sont pas isolés au tableau. Les plus importants d'entre eux sont (i) l'incidence du saut d'index sur la consommation des ménages et, partant, sur les impôts indirects et (ii) l'effet du saut d'index sur les dépenses de santé, qui incorporent diverses rémunérations faisant l'objet d'une indexation. Ces deux effets tendraient aussi à se neutraliser mutuellement. L'effet TVA induirait en effet un déficit additionnel de l'ordre de 40 millions d'euros au maximum en cas de saut, tandis que les dépenses de santé se réduiraient d'environ 30 millions d'euros dans le même cas de figure.

TABLEAU 28 : INCIDENCE D'UN HYPOTHÉTIQUE SAUT D'INDEX (ABSENCE D'UNE TRANCHE INDICIAIRE DE 2,5%) SUR LES RECETTES, LES DÉPENSES ET LE SOLDE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (ETAT CENTRAL, COMMUNES ET SÉCURITÉ SOCIALE ; OPTIQUE SEC 95) (EN MILLIONS D'EUROS ; ÉTABLI SUR LA BASE DE DONNÉES RELATIVES À 2005)

Recettes		Dépenses	
Impôts directs à charge des ménages	-66	Pensions	-66
Cotisations sociales	-86	Prestations familiales	-20
Autres recettes	0	Forfait d'éducation	-2
Total des recettes	-151	Allocations de chômage	-3
		Rémunération agents	-59
		Autres dépenses	0
Impact sur le déficit	0	Total des dépenses	-151

Sources : STATEC, calculs BCL.

Le tableau ci-dessous permet d'isoler l'incidence d'un saut d'index hypothétique sur les soldes de la seule administration centrale.

TABLEAU 29 : INCIDENCE D'UN HYPOTHÉTIQUE SAUT D'INDEX (ABSENCE D'UNE TRANCHE INDICIAIRE DE 2,5%) SUR LES RECETTES, LES DÉPENSES ET LE SOLDE DE L'ETAT CENTRAL AU SENS LARGE (OPTIQUE SEC 95) (EN MILLIONS D'EUROS ; ÉTABLI SUR LA BASE DE DONNÉES RELATIVES À 2005)

Recettes		Dépenses	
Impôts directs à charge des ménages	-66	Transfert pensions	-35
Cotisations sociales	-8	Transfert prestations familiales	-20
Autres recettes	0	Transferts santé (surprimes)	-12
Total des recettes	-74	Forfait d'éducation	-2
		Allocations de chômage	-3
		Rémunération agents	-44
		Autres dépenses	0
Impact sur le déficit (-: diminution)	-43	Total des dépenses	-116

Sources : STATEC, UCM, calculs BCL.

Il est intéressant de constater que la neutralité budgétaire ne prévaut pas pour l'Etat central considéré isolément, dont le déficit se réduirait de plus de 40 millions d'euros en cas de saut d'index, ces 40 millions étant peu ou prou pris en charge par la sécurité sociale. Cet état de fait s'explique par la conjonction de deux éléments. D'une part, l'Etat central serait nettement moins pénalisé par un saut d'index que l'ensemble des administrations publiques sur le versant des recettes, car il ne perçoit qu'une très faible proportion des cotisations sociales, l'essentiel étant canalisé vers la sécurité sociale. En revanche, l'administration centrale enregistrerait une substantielle économie sur le versant des dépenses, en raison de l'importance des transferts de l'Etat central à la sécurité sociale. Ces transferts sont en effet généralement affectés par l'indexation, notamment parce que nombre d'entre eux - les cotisations de pension supportées par l'Etat ou encore les surprimes versées à l'assurance maladie-maternité - sont proportionnels à la masse contributive, qui fait pour l'essentiel l'objet d'indexations. Il convient de noter que le forfait d'éducation et les allocations de chômage renforceraient l'incidence d'un saut d'index sur les dépenses de l'Etat central. Les organismes en charge de ces prestations, à savoir respectivement le Fonds de solidarité et le Fonds pour l'emploi, sont en effet incorporés à l'administration centrale en comptabilité SEC 95.

L'Etat central bénéficierait également d'une réduction du transfert aux communes par le biais du Fonds communal de dotation financière en cas de saut d'index, puisque cette dotation dépend notamment de l'évolution de l'impôt sur les traitements et salaires. Cet effet étant de nature indirecte et de surcroît d'ampleur assez réduite (moins de 10 millions d'euros), il n'a pas été intégré au tableau.

* * *

Dans la mesure où les dispositions proposées par les auteurs du projet de loi constituent un compromis entre partenaires sociaux, obtenu après des discussions longues et difficiles au sein du Comité de Coordination tripartite et compte tenu du fait qu'elles comportent un frein – quoique timide et temporaire - à la dégradation de la compétitivité-coût des entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants, y marque son accord.

Dans le contexte de la modification des modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements, la Chambre de Commerce met en garde devant toute tentative de rattrapage au niveau de l'échelle mobile en 2010 ou d'élimination de l'écart entre cote d'échéance et cote d'application, ce qui aurait des effets néfastes sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et anéantirait purement et simplement les effets bénéfiques des mesures proposées.

TCA