

MODULATION DU MÉCANISME D'INDEXATION AUTOMATIQUE DES SALAIRES PAR LE BIAIS DE L'INTRODUCTION D'UN INDICE DES PRIX ALTERNATIF

En mars, la BCL¹ a publié des simulations du mécanisme d'indexation automatique des salaires avec des indices des prix alternatifs à l'IPCN tel qu'appliqué actuellement. En août, le STATEC² a publié une note présentant des simulations similaires, mais étendues à d'autres variantes, telles que l'application d'un délai minimal entre deux tranches indiciaires. Les résultats des deux institutions sont qualitativement similaires, bien qu'ils puissent diverger en termes d'horizon étudié ou de modalités considérées. Ils indiquent que les modulations du mécanisme d'indexation, par l'introduction d'un indice des prix alternatif notamment, n'entraînent pas de changement systématique³ et important du point de vue de l'évolution à moyen terme de l'échelle mobile des salaires. Le niveau de salaire de fin de période et le cumul des salaires sur la période étudiée seraient essentiellement les mêmes, avec peu de différences entre les alternatives. Autrement dit, les décalages de tranches indiciaires qui peuvent émerger avec l'utilisation d'indices alternatifs par rapport au scénario actuel auraient tendance à se neutraliser mutuellement sur le moyen terme.

Afin d'interpréter ces résultats d'une manière appropriée, il convient de garder à l'esprit les faiblesses de tels exercices. Il s'agit de simulations purement statiques et conduites dans une optique *ceteris paribus*. Elles ignorent les réactions d'autres variables macroéconomiques tout comme les corrections pour l'effet d'auto-allumage. Il n'y a aucun doute sur les effets indirects et de second tour sur l'emploi, les marges bénéficiaires, les prix des services et par conséquent l'inflation. Mais ces effets ne sont pas directement observables. Leur estimation est par ailleurs laborieuse et elle nécessiterait le recours à des approches économétriques avancées (modèle macroéconomique ad hoc par exemple) ainsi que la formulation de nouvelles hypothèses. De fait, de telles estimations seraient moins transparentes, sujettes à incertitude et elles pourraient donner lieu à des interprétations diverses.

Malgré leurs inconvénients, les simulations précitées présentent une base objective et incontournable de toute proposition de modulation du mécanisme en vigueur. Dans une approche prospective, on pourrait aussi raisonnablement admettre que ces résultats se reproduiront de façon similaire sur un horizon de dix ans et que la dynamique moyenne de l'indice des prix global sera assez proche de celle des indices de prix alternatifs. Sous cette hypothèse, une modulation du mécanisme d'indexation automatique actuellement en vigueur n'entraînera en moyenne pas de pertes de salaires significatives pour les employés, mais pas non plus une réduction du coût salarial pour les employeurs. Si tel était le but recherché, alors d'autres canaux devraient être privilégiés, en l'occurrence les négociations de salaires réels ou la suspension temporaire du mécanisme d'indexation automatique. En revanche, on pourrait aussi erronément conclure qu'une éventuelle modulation n'apporterait aucun avantage et qu'on puisse même se montrer indifférent entre les alternatives étudiées. Tel n'est nullement le cas. Il existe des variantes qui présentent des améliorations au système actuel, des « win-win situations » en quelque sorte. Les avantages de ces alternatives ne se situent pas au premier degré, c'est-à-dire la variation moyenne ou à moyen terme de l'échelle mobile des salaires, mais au deuxième degré, c'est-à-dire lors de la prise en compte de l'incertitude. Ceci ne diminue nullement leur pertinence.

Les simulations de la BCL et du STATEC ont été effectuées *ex post*, sur les données historiques, et dans l'hypothèse implicite d'une certitude absolue quant à l'évolution des prix. En pratique cependant, *ex ante*, les partenaires sociaux sont tous confrontés à l'incertitude et ils basent leurs attentes, au mieux, sur des projections d'inflation, quelle que soit leur forme d'élaboration. Et peu importe l'indice de référence utilisé dans le mécanisme d'indexation, il persistera toujours une incertitude quant à son évolution future et quant aux déclenchements associés des tranches indiciaires. Ainsi, après négociation des salaires réels sur une période de deux ans - comme il est de coutume au Luxembourg, l'évolution *ex post* de

1 BCL (2010), Bulletin 2010/1, pp.93-97

2 STATEC (2010) Economie et Statistiques, N°43

3 Un régime avec indexation sur l'inflation des pays limitrophes constitue une exception à cette règle. L'inflation ayant été plus faible dans les pays limitrophes, l'échelle mobile des salaires aurait progressé moins vite au cours des dix dernières années.

l'indice de référence peut s'écarter de la trajectoire anticipée⁴ et engendrer une évolution des salaires qui s'écarte de celle qui a été escomptée initialement. La modulation temporaire du mécanisme d'indexation sur la période de la mi-2006 à 2009 avait permis d'enrayer de tels facteurs d'incertitude. Le gouvernement avait fixé préalablement les échéances indiciaires. En conséquence, celles-ci n'étaient plus conditionnelles à l'évolution de l'inflation globale. *Ex post*, l'impact s'est avéré marginal. *Ex ante* en revanche, la mesure avait pour mérite d'assurer aux employeurs une visibilité accrue en la matière et ce, sur plus de trois ans, réduisant pratiquement à zéro l'incertitude quant à l'incidence de cette composante sur leurs coûts salariaux. L'impact de la réduction de l'incertitude est difficilement quantifiable. A priori, il revient aux partenaires sociaux de tenir compte de ces incertitudes dans le cadre des négociations de salaires réels et en cas de nécessité de corriger des dérives salariales lors des négociations subséquentes.

Dans ce contexte, un choix judicieux de l'indice des prix - l'alternative à l'IPCN global - peut offrir des avantages non négligeables par rapport au système actuel. Ce choix du panier de référence alternatif doit se fonder sur une logique économique, par opposition à des critères statistiques⁵ ou autres. La neutralité à moyen terme de la modulation préserve le maintien du pouvoir d'achat par le mécanisme d'indexation. La protection contre les effets néfastes d'un choc pétrolier, une prévisibilité accrue de l'échelle mobile des salaires et la prévention ou la correction de tout dérapage salarial par rapport à nos partenaires commerciaux (optique compétitivité) seraient trois autres atouts souhaitables. Finalement, le principe de la neutralisation de l'impact de toute variation de la taxation indirecte sur les salaires est sans équivoque. Il semble que, dans une optique de moyen terme, une telle refonte du mécanisme d'indexation est aussi plus appropriée qu'une panoplie de règles prédéterminées à une date spécifique et conditionnelles à des variables exogènes.

Un choc pétrolier défavorable constitue pour l'économie luxembourgeoise une situation où toute forme d'indexation automatique des salaires serait clairement contre-productive. Le renchérissement du prix du pétrole importé pèse sur les coûts de production, la production et par conséquent aussi l'emploi. Immuniser, du moins partiellement, contre une telle déconvenue pourrait se faire par l'exclusion des prix de l'énergie du panier de référence. Les prix de l'énergie englobent principalement les prix des carburants, le gazoil de chauffage, le gaz naturel et l'électricité. Il s'agit de composantes de l'IPCN dont les prix réagissent, comparativement à d'autres biens, rapidement et sensiblement à toute variation du prix du pétrole brut. Ces décalages varient de quelques jours pour les prix des carburants à quelques mois pour le prix du gaz naturel⁶. Ils sont aussi symétriques, dans la mesure où les prix à la consommation s'ajustent à la hausse comme à la baisse. Ainsi, une hausse non anticipée du prix du pétrole de quelque 20 % peut, via les seuls effets directs, engendrer un saut du niveau de l'IPCN de 0,7 %, impliquant une évolution défavorable des coûts salariaux pour les entreprises par l'avancement des tranches indiciaires. Cet impact de 0,7 % peut paraître relativement faible, mais la variation - due aux seuls effets directs - correspond pratiquement à un ajustement annuel du salaire minimum réel, pour une variation du prix du pétrole qui est pourtant très fréquente. Le choc des salaires vient de surcroît se greffer sur le choc du prix des matières premières ou du coût de transport des entreprises. Pour celles-ci, le coût total s'avère par conséquent encore plus lourd, et, au pire, s'insère même dans le cadre d'une détérioration de la demande. *Ceteris paribus*, et sous l'hypothèse d'une part de 10 % des produits de l'énergie dans la consommation intermédiaire des entreprises, l'excédent brut d'exploitation de l'industrie accuserait une baisse de quelque 4 % sous l'effet cumulé de la hausse des prix de l'énergie et de l'avancement des tranches indiciaires. L'excédent brut d'exploitation est pourtant une notion large (il comprend notamment les impôts payés par les entreprises), ce qui tend à diluer l'impact mesuré.

4 Si les négociations se font sur les variations de salaires réels, il est toutefois admis que les partenaires sociaux, en particulier le patronat, fondent leurs négociations sur une évolution acceptable des coûts salariaux nominaux et qu'ils adaptent leurs propositions de salaire réel en fonction de la trajectoire anticipée de l'échelle mobile des salaires telle qu'elle résulte de leur projection de l'indice de référence.

5 Une volatilité élevée d'une sous-composante de l'IPCN n'est pas une condition justifiant son exclusion du panier de référence. La variation élevée des prix peut être liée à des effets purement saisonniers. L'incidence de la volatilité peut aussi être diluée au niveau de l'agrégation ou lors du lissage de 6 mois de l'indice de référence.

6 La réaction historique du prix de l'électricité à une variation du prix du pétrole brut est moins régulière, probablement parce que il s'agit d'un bien dont le prix a été administré jusqu'à peu. Suite à l'ouverture du marché à la libre concurrence, les prix de l'électricité vont à l'avenir évoluer vraisemblablement davantage en phase avec le prix du pétrole.

L'évolution future du prix du pétrole n'est pas prévisible. On peut tout au plus établir des hypothèses quant à sa trajectoire. Exclure les prix de l'énergie de l'indice de référence aurait le mérite d'améliorer la prévisibilité de l'échelle mobile des salaires et d'offrir aux employeurs une meilleure visibilité en matière d'évolution des coûts salariaux. Le problème de l'incertitude et de la prévisibilité de l'échelle mobile des salaires ne disparaîtrait certes pas totalement. Le nouvel indice de référence, en l'occurrence l'indice à l'exclusion des prix de l'énergie, peut en effet subir l'influence de divers facteurs de volatilité. Par rapport à une projection de l'IPCN, une projection de l'IPCN à l'exclusion de l'énergie est cependant plus fiable, puisque l'incertitude engendrée par les effets d'une variation surprenante du prix du pétrole serait nettement diminuée car limitée à des effets indirects. Ces avantages persistent même en cas de lissage de quelques mois (6 mois actuellement) des indices de base.

L'IPCN à l'exclusion de l'énergie peut cependant être exposé à d'autres chocs et il peut alors connaître une trajectoire qui s'écarte de celle qui a été prévue. Des exemples de telles déconvenues sont le choc sur les prix des biens alimentaires en 2007/2008 ou une évolution surprenante des prix administrés⁷. Par rapport aux chocs pétroliers, de telles surprises sont relativement plus rares. Les délais de transmission du choc initial aux prix à la consommation sont aussi plus longs que pour les prix de l'énergie. Par conséquent, ils peuvent être plus facilement absorbés par d'autres mécanismes correcteurs. Ces chocs sont aussi généralement moins virulents et, comme ils n'affectent pas directement les coûts de production des entreprises, leurs effets sont relativement moins néfastes. Des statistiques calculées sur les données sous-jacentes à l'IPCN confirment le caractère volatil de l'impact des prix de l'énergie sur l'inflation globale. L'écart-type des contributions de l'inflation des produits énergétiques au taux de variation annuel de l'IPCN est cinq fois plus élevé que celui des contributions de l'inflation des biens alimentaires, quatre fois plus que celui des contributions de l'inflation des biens industriels non-énergétiques et le triple des contributions de l'inflation des services. La volatilité des taux de variation annuels de l'IPCN à l'exclusion des prix de l'énergie est aussi d'un tiers plus faible que celle de l'IPCN, conférant un aspect de stabilité à cette alternative. Les simulations confirment logiquement que l'espacement entre les échéances de tranches indiciaires serait en moyenne plus régulier dans le cas où l'on exclut les prix de l'énergie du panier de référence. L'avantage de la prévisibilité accrue de l'échelle mobile des salaires est direct pour les employeurs. Mais la réduction de l'incertitude est aussi un atout pour l'économie dans son ensemble, ce dont les employés bénéficient indirectement. Un climat économique général plus stable facilite et favorise les décisions d'investissement des entreprises, générant des effets de second tour favorables sur l'emploi.

La taxation indirecte, qui est relativement élevée en ce qui concerne l'alcool et le tabac, constitue un autre facteur d'incertitude qu'il importe de pallier, d'autant que les gouvernements adaptent volontiers et assez fréquemment cette taxation indirecte. Il est clair que tout ajustement de cette dernière doit être neutralisé lorsqu'il s'agit d'indexer les salaires. Que cette neutralisation se fasse via l'exclusion directe de ces biens du panier de référence ou via une neutralisation explicite des effets de la taxation indirecte sur les prix à la consommation n'importe guère. L'effet final sera sensiblement le même. Ce principe se doit d'être maintenu, indépendamment du panier de référence et des prix des biens dont on adapte la taxation indirecte. Cet argument s'appliquerait notamment aussi dans l'éventualité d'un ajustement général des taux de la TVA. D'une part, un tel choc exogène, de taille suffisante, serait susceptible de déclencher à lui tout seul une tranche indiciaire. Dans l'optique de la politique monétaire, de tels effets de second tour seraient aussi tout à fait inappropriés. D'autre part, il n'est pas normal qu'en fine tout le poids du rehaussement des prélèvements soit supporté par les seules entreprises, en particulier celles qui ne peuvent aisément ajuster leurs prix de vente.

En guise de conclusion, la modulation du mécanisme d'indexation automatique des salaires pourrait s'effectuer via le remplacement de l'IPCN global par un indice de prix de type « IPCN à l'exclusion des prix de l'énergie ». Ce dernier s'entend aussi « à taxation indirecte constante ». Les simulations de la BCL et du STATEC ont montré qu'une telle modification serait neutre pour les employés, dans le sens où l'impact sur l'échelle mobile des salaires serait en moyenne nul. Cette variante

⁷ L'incertitude entourant l'évolution des prix administrés pourrait être réduite par une transparence accrue de la part du gouvernement en cette matière.

offrirait en revanche l'avantage d'assurer une protection des entreprises et au-delà de l'emploi, contre un choc pétrolier défavorable. La prévisibilité accrue des coûts salariaux serait un atout direct pour les employeurs et constituerait un bénéfice indirect pour l'économie dans son ensemble, y compris pour les employés.

Les simulations portant sur l'indice de référence le plus approprié ne doivent pas non plus occulter la question du bien-fondé du mécanisme d'indexation. Il convient de garder à l'esprit que le maintien de l'indexation automatique des salaires, peu importe sa forme, constitue une rigidité qui peut empêcher le bon fonctionnement de l'économie de marché et qui peut aboutir à des déséquilibres macroéconomiques. La correction d'un déséquilibre nécessitant un ajustement du niveau de salaire, tel qu'une détérioration persistante de la compétitivité-coût d'une économie, ne pourra pas se faire avec une simple modification du mécanisme d'indexation. D'autres solutions plus radicales, telles que le plafonnement du mécanisme d'indexation par rapport à nos principaux concurrents, devraient être envisagées. Cette dernière solution présente un intérêt certain. La BCL et d'autres institutions ont mentionné à plusieurs reprises le dérapage de la compétitivité du Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires commerciaux, en termes de coût salarial unitaire notamment. Or au cours des dix dernières années (1999-2009), l'indexation automatique des salaires a induit à elle seule une augmentation de 26 % du coût salarial luxembourgeois. Dans ce contexte, il s'impose au minimum de prévenir toute nouvelle détérioration des coûts salariaux par rapport à nos principaux partenaires commerciaux et de plafonner à cette fin le mécanisme d'indexation.

Le fait que le mécanisme d'indexation ait été appliqué depuis plusieurs décennies ne doit pas donner l'impression qu'il est inoffensif. Ainsi, dans une optique de moyen terme, il convient de gérer les effets indésirables de ce dispositif ou de le supprimer, ce qui constitue une option plus structurelle que la succession de mesures de modulation temporaires⁸. Une telle succession de dispositions transitoires serait d'ailleurs une source d'incertitude pour les employeurs et les employés.

⁸ Dans ce contexte, le gouvernement devrait aussi songer à compléter la modulation de l'indexation automatique des salaires par une refonte du dispositif de formation des salaires qui s'applique en temps de crise.

2.1.2 Les prix à la production industrielle

Le retournement à la baisse des prix à la production industrielle a débuté en août 2008 et il s'est poursuivi de manière quasi ininterrompue jusqu'en septembre 2009. Il a donc coïncidé avec la crise économique mondiale et l'affaissement de la production industrielle nationale.

Les prix à la production industrielle ont fortement reculé en 2009. Le repli de la demande mondiale a expliqué en grande partie la baisse des prix des biens intermédiaires et énergétiques. Enfin, les prix à la production se sont redressés dans les secteurs des biens d'équipement et de consommation.

Depuis le quatrième trimestre de 2009, les prix à la production de l'industrie considérée globalement se sont redressés. Les données les plus récentes, relatives au second trimestre de l'année 2010, montrent une poursuite de la progression des prix des biens industriels du fait de l'accélération de la croissance des prix dans l'ensemble des secteurs à l'exclusion des biens de consommation. Une analyse plus détaillée indique que deux sous-secteurs en particulier sont à l'origine de la nette accélération des prix industriels au second trimestre 2010. Il s'agit des produits sidérurgiques (+21,6 %, après +4,4 % au premier trimestre 2010) et des métaux non ferreux (+11,7 %, après +7,4 % au premier trimestre 2010).