

L'indexation
Pourquoi la maintenir ? Pourquoi la réformer ?

Documents d'analyse et de réflexion

Décembre 2012

rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles



Avec le soutien de la fédération Wallonie-Bruxelles 

Centre AVEC ASBL, rue Maurice Liétart, 31/4 – B-1150 Bruxelles
Tél. : +32/(0)2/738.08.28 – <http://www.centreavec.be>

L'indexation

Pourquoi la maintenir ? Pourquoi la réformer ?

Depuis plusieurs années, des manifestations ont été organisées par les organisations syndicales pour défendre l'indexation. C'est que le mécanisme est sous pression politique. Le point a été mis en avant lors des négociations socio-économiques en vue de la formation du gouvernement Di Rupo I. Plus récemment, les négociations budgétaires évoquaient une adaptation de l'index, un saut d'index ou une suppression de l'index.

L'Union européenne, au nom du maintien de la compétitivité et en vue de la convergence économique nécessaire à la zone euro, met en question le mécanisme belge d'indexation automatique des salaires. Cette indexation automatique serait responsable de l'augmentation plus rapide du coût du travail en Belgique par rapport à nos principaux voisins et concurrents sur le marché de l'emploi.

La compétitivité des entreprises semble nécessaire pour créer et maintenir emplois et richesses surtout dans un pays où les échanges commerciaux sont très nombreux – les exportations belges équivalent à deux tiers du produit intérieur brut. Mais il n'y a pas que le mécanisme d'indexation qui fasse évoluer à la hausse les salaires, tout comme il n'y a pas que la compétitivité qui doive être préservée.

De quoi s'agit-il quand on parle d'indexation des salaires ?

Il s'agit d'un dispositif qui essaie de faire évoluer de manière automatique l'ensemble des salaires et allocations en fonction du coût de la vie. Il garantit donc, avec quelques limites certes, que le montant reçu permette d'acheter durablement un volume de biens et services semblable, de maintenir le « pouvoir d'achat » de la population.

Pour cela, les statisticiens du ministère de l'économie (la Direction générale Statistique et Information économique¹) analysent l'évolution du prix de la vie sur base de l'évolution d'un panier de la ménagère fictif, mais qui se veut représentatif des modes de consommation en Belgique. Celui-ci inclut des produits très variés allant de l'alimentation aux télévisions et ordinateurs en passant par le logement ou les dépenses de santé. L'*indice des prix à la consommation*² également appelé indice général est ainsi l'instrument qui mesure avec le plus de précision les évolutions des prix au cours du temps. Il est calculé mensuellement. Sur base de cet indicateur, les économistes tentent d'évaluer l'évolution du coût de la vie et l'inflation des biens et services, c'est-à-dire le rythme auquel le coût de la vie augmente ou, pour dire les choses différemment, le rythme auquel la valeur de l'argent diminue.

D'autres indicateurs sont dérivés de cet indice général. L'*indice santé* est dérivé de l'indice des prix à la consommation, mais il n'inclut pas le tabac, les boissons alcoolisées et les carburants (à l'exception du LPG). Il est utilisé pour calculer l'indexation des pensions, des allocations sociales et de certains salaires. L'*indice lissé* est l'indice santé calculé sur la moyenne des quatre derniers mois et est utilisé pour le calcul du coefficient de majoration des salaires et traitements. L'*indice-pivot* enfin est utilisé pour fixer le seuil de la prochaine

¹ Voir <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/>.

² Voir http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/prix_consommation/.

indexation ; chaque fois que l'indice-lissé dépasse un nouveau seuil d'indice-pivot les salaires et traitements sont indexés.

Nous n'entrerons pas plus loin dans les questions techniques³. Retenons que le principe en est que lorsque l'inflation atteint un certain seuil, les salaires et allocations sociales sont automatiquement majorés. L'obtention et le raffinement du calcul d'indexation est le fruit d'une solution à la belge, le compromis historique entre la gauche et la droite ou encore entre gouvernement, patrons et travailleurs. Ce principe est relativement unique au monde et n'existe qu'en Belgique et au Luxembourg. Ailleurs, l'évolution des salaires suit d'autres principes qui ne sont pas directement liés au coût de la vie et ne sont pas aussi *automatiques*.

Attardons-nous maintenant sur quelques acquis sociaux de l'indexation. Si l'on parle souvent des hauts et très hauts salaires pour les décrier ou les envier (ainsi que leur évolution), c'est au niveau des petits salaires qu'il convient d'apprécier l'utilité sociale de ce dispositif.

Pourquoi se focaliser sur les bas salaires ?

Le salaire minimum interprofessionnel se situe à 1400 euros brut par mois – de l'ordre de 1000 euros nets. Dans le secteur non-marchand, les salaires ne sont pas hauts : entre 1.800 et 2.200 euros bruts c'est-à-dire entre 1.200 et 1.350 euros nets par mois, à condition de travailler à temps plein.

Notons au passage que le seuil de pauvreté se situe à 1000 euros par mois pour une personne isolée sur base des données 2010. 15 pourcent de la population belge est considéré comme en risque de pauvreté monétaire⁴.

De nombreux jeunes, même qualifiés, dans le secteur social, commencent souvent à travailler à temps partiel de manière involontaire, pour s'insérer dans l'emploi avec des niveaux de rémunération équivalents. Leur situation n'est pas donc plus favorable même si elle a plus de chance d'évoluer positivement au fil des années.

Un tel salaire permet tout juste bien souvent de se loger, de se chauffer, de s'éclairer, de se nourrir, de se vêtir – bref de répondre aux besoins de base - ; les fins de mois sont déjà difficiles. Pas de superflu, le minimum. La charge du loyer représente souvent près de la moitié de ces revenus. L'accès à la propriété est difficile. Si le loyer est indexé, les remboursements d'emprunt sont constants. Il convient d'ajouter les frais de chauffage. La marge dégagée ne permet pas de faire de lourds investissements qui permettraient d'économiser durablement.

³ Selon les secteurs et les organisations ce mécanisme se met en place de manière différenciée. Pour les uns, les salaires augmentent de 2 pourcent chaque fois que l'indice santé dépasse un taux pivot (secteurs publics, allocations sociales, secteurs non-marchands ...). Dans d'autres secteurs, les salaires augmentent une ou deux fois l'an, à date fixe, sur base de l'évolution de l'indice santé entre des dates de référence. Dans d'autres encore, les salaires augmentent de 1 pourcent... l'organisation de l'évolution varie d'un secteur à l'autre mais l'objectif du mécanisme reste le même : assurer la liaison entre le salaire et le coût des produits de consommation de référence.

Voir également <http://www.traitements.fgov.be/indexation/default.htm>.

⁴ Voir http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm.

Il ne reste pas grand-chose pour vivre. La proportion des dépenses de biens de base est d'autant plus grande que le revenu est peu élevé.

D'autres mécanismes d'évolution

En Belgique, les salaires évoluent au-delà de l'index sur base de négociations intersectorielles et sectorielles. Les négociations traitent de l'augmentation réelle des salaires, tandis qu'à l'étranger, elles portent sur l'augmentation nominale des salaires.

Au niveau intersectoriel, les partenaires sociaux concluent tous les deux ans un accord interprofessionnel dont un des points récurrents, au nom de la compétitivité est la *norme salariale*, c'est-à-dire une norme d'évolution de référence indicative pour garantir la compétitivité. Les partenaires sociaux disposent pour convenir de cette « norme » de rapports économiques solides. Il appartient ensuite à chaque secteur, voire à chaque entreprise, de conclure des accords qui les concernent en se fondant sur cette norme. Certains secteurs en croissance ont été au-delà de la norme indicative et les travailleurs ont vu leur salaire évoluer plus favorablement.

Le dernier accord interprofessionnel 2011 – 2012 n'a pu aboutir et le Gouvernement a fixé d'autorité une norme salariale impérative. Celle-ci exclut toute valorisation au-delà de l'index (et de l'évolution du barème selon l'expérience) pour 2011. La croissance acceptée pour 2012 est de 0,3 %, soit la marge la plus faible depuis de très nombreuses années.

Ces négociations supposent un rapport de force entre employeurs et travailleurs, qui délèguent les uns et les autres leurs organisations représentatives. Elles incluent donc une différenciation entre secteurs et entre fonctions. Les métiers en pénurie auront plus de chance de connaître une évolution favorable ; les métiers moins qualifiés, où le nombre de demandeurs d'emploi est important auront moins de chance. Certains secteurs pourront conclure des accords intenable pour d'autres.

Les secteurs à forte intensité de main d'œuvre, non délocalisables, peu propices à l'évolution des technologies qui permettent des gains de productivité, risquent de voir le niveau de rémunération stagner ou l'activité diminuer faute de rentabilité.

Il faut encore ajouter à ces évolutions des avantages extra-barémiques dans certains secteurs ou fonctions. Voitures de société, chèques repas, éco-chèques, mises à disposition de PC ou de GSM... les avantages potentiels sont nombreux et servent à *optimiser* le traitement fiscal. Notons que ce sont les hauts revenus qui *optimisent* le plus leur traitement fiscal, contrebalançant ou atténuant ainsi les effets de redistribution de l'impôt.

Au vu de tout cela, il n'est point étonnant de constater que les écarts de revenus se creusent progressivement.

Alors, indexation ou pas indexation ?

Le mécanisme a montré sa pertinence. Il constitue un rempart contre la pauvreté, favorise la paix sociale et offre une stabilité aux travailleurs et aux bénéficiaires d'allocations. Le rempart contre la pauvreté réside dans l'augmentation obligatoire des salaires les plus bas et

des allocations, ce qui permet de préserver en partie le pouvoir d'achat de ceux-ci. La paix sociale découle du caractère universel de l'indexation : elle s'applique à tout le monde et permet donc de ne pas remettre sur la table des acquis sociaux.

Le principe ou les modalités d'application de l'indexation ont également montré ses défauts. Si le mécanisme d'indexation doit coller au plus près de la réalité des ménages, il provoque un effet latéral non désiré, à savoir il nourrit dans une certaine proportion une spirale inflationniste, c'est-à-dire une augmentation en chaîne des prix et salaires. Un type de prix saute aux yeux pour ses effets inflationnistes : les prix de l'énergie. En effet, les prix de l'énergie augmentent plus vite que les autres prix et ils sont sujets à des fluctuations importantes – rappelons-nous les crises pétrolières. Chaque fois que les prix d'énergie flambent, les salaires et les prix des biens ont tendance à suivre. Mais lorsque les prix d'énergie diminuent, les prix des autres biens ne suivent pas la tendance et les salaires non plus. Lorsqu'en 1994, l'indexation s'est basée sur l'indice santé, cela a permis d'exclure une partie de cet effet, car l'indice santé exclut les prix des carburants. Cette exclusion du calcul de l'indexation a certes un effet négatif sur le pouvoir d'achat, mais il a permis d'éviter en grande partie cette spirale inflationniste.

Dès lors faut-il reparler d'une suppression de l'index ? Les défenseurs du mécanisme insistent sur la perte de pouvoir d'achat que chacun sentira, tandis que les pourfendeurs tentent d'expliquer l'avantage collectif, à savoir la création d'emploi par le regain de compétitivité. Les arguments des deux camps sont tous deux fréquemment remis en question. Mais si les pourfendeurs n'arrivent pas à convaincre, pourquoi faudrait-il risquer si gros [la paix sociale et le rempart contre la pauvreté] pour un résultat incertain ?

Par ailleurs, la suppression de l'index aurait comme effet à court terme de provoquer une chute de confiance des consommateurs, ce qui freinerait les dépenses privées, ce qui aurait à son tour une incidence négative sur l'économie dans sa totalité⁵. Cela aurait également des répercussions négatives sur les rentrées fiscales de l'Etat.

Le mécanisme d'indexation doit être aussi stable que possible. Non seulement, cela permet aux travailleurs, aux bénéficiaires des allocations et aux ménages en général de bénéficier d'une paix sociale, cela permet également aux entreprises d'avoir une prévisibilité importante des coûts salariaux.

Ensuite, la suppression de l'index ferait varier les évolutions de salaires entre les professions à problème, où la demande est forte, et les professions où l'offre excède la demande. Cela augmenterait les inégalités entre travailleurs, mais cela pourrait également faire augmenter le niveau d'emploi. Faut-il dès lors privilégier l'augmentation de l'emploi et donc la diminution du chômage ou bien la sécurité en matière de pouvoir d'achat et la protection immédiate des travailleurs et bénéficiaires d'allocations ? Si la réponse n'est pas univoque, nous estimons que les avantages potentiels que provoquerait une suppression de l'index à moyen terme ne valent pas les certitudes que ce mécanisme offre à court terme.

En repartant de notre référence aux rémunérations les moins élevées, le mécanisme d'indexation montre sa nécessité dans une vision de société cohérente et soucieuse des plus fragiles.

⁵ Notons au passage que grâce à une certaine garantie d'évolution des revenus, la consommation s'est mieux maintenue en Belgique que dans d'autres pays européens, mais notre consommation est mondialisée.

Autres solutions ?

D'autres mesures peuvent également aider à restaurer la compétitivité. Ainsi, les prix de l'énergie ont augmenté de plus de 300 pourcent entre 1996 et 2010 tandis que les coûts salariaux horaires ont augmenté de 40 pourcent sur la même période selon des chiffres d'Eurostat ; ne faudrait-il pas voir du côté de la politique énergétique ce que l'on peut faire pour aider nos entreprises et ainsi créer de l'emploi ?

L'amélioration de la productivité du secteur marchand est une autre solution potentielle aux problèmes de compétitivité. En période de faible croissance, voire de récession, liée à une inflation forte, il est clair que l'évolution du coût de l'emploi devrait être compensée par une augmentation de la productivité pour maintenir une certaine compétitivité. Mais cela nécessite un budget dédié à la recherche et aux investissements...

Faut-il garder le dispositif intangible ou le modifier ?

La Belgique n'évolue pas sur un îlot. Le pays est petit, son économie est ouverte et elle dépend fortement des exportations. Dès lors, que faire quand les autres pays restreignent le coût du travail ? Les réformes du marché de travail allemand⁶ ont eu pour effet de restaurer la compétitivité allemande. Inévitablement, cela a également eu pour effet de déprécier celle de ses voisins. En tant que petit pays, la Belgique est condamnée à subir les effets des politiques de ses principaux concurrents. Faut-il dès lors maintenir l'indexation coûte que coûte ou bien doit-on tenir compte de l'évolution des salaires dans d'autres pays ? La question est posée. La réponse se doit d'être prudente. Nous ne voulons pas supprimer l'indexation, nous connaissons ses bienfaits et ne sommes pas convaincus par les effets positifs de sa suppression.

Evolution du coût salarial unitaire

	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*
Belgique	+1,3%	+1,9%	+1,2%	+4,4%	+3,8%	-0,3%	+2,7%	+3,4%	+2,1%	+1,5%
Allemagne	+1,0%	+0,5%	-0,7%	+2,3%	+5,6%	-1,1%	+1,4%	+2,8%	+2,1%	+1,5%
France	+0,7%	+1,5%	+1,6%	+3,2%	+3,7%	+0,6%	+1,6%	+1,6%	+1,4%	+1,1%
Pays-Bas	+0,9%	+3,4%	+1,0%	+3,0%	+5,3%	-0,8%	+1,3%	+2,4%	+1,3%	+0,8%
Moyenne zone euro	+1,5%	+1,5%	+1,3%	+3,8%	+4,3%	-0,7%	+0,9%	+1,4%	+1,2%	+0,9%

* = prévisions.

Source : Commission européenne.

Le tableau ci-dessus reprend l'évolution du coût salarial unitaire, c'est-à-dire le coût de la main d'œuvre à la productivité horaire du travail, pour la Belgique et ses principaux voisins. Cet indicateur est un des meilleurs pour la comparaison de la compétitivité, parce qu'il ne mesure pas seulement l'évolution des salaires mais également celle de la productivité. Ainsi il n'y a pas de problème de compétitivité lorsque les salaires d'un pays augmentent plus que ceux de ses principaux concurrents pourvu que la productivité augmente également. Or

⁶ Les réformes Hartz, adoptées entre 2003 et 2005 par la coalition de sociaux-démocrates et de verts sous la direction de Gerhard Schröder, visent à lutter contre le chômage volontaire et à améliorer le retour en activité des bénéficiaires d'allocations. Ces réformes ont notamment drastiquement réduit l'intervention de l'Etat en faveur des chômeurs.

dans la période 2003-2007, le coût salarial unitaire a diminué de 0,7 pourcent par an. Sur le plus long terme, l'Allemagne a creusé un écart négatif vis-à-vis des autres pays repris dans ce tableau. Elle a donc gagné en compétitivité. Le problème pour la Belgique est que les autres pays limitrophes, la France et les Pays-Bas, connaissent elles aussi une croissance du coût salarial unitaire moins élevés que la Belgique. Pour résumer, le problème actuel de la Belgique est bien que les augmentations de la masse salariale au cours des dernières décennies ont été plus élevées que dans les pays voisins et que la productivité n'a pas accru suffisamment pour compenser cette augmentation, ce qui résulte en une perte de compétitivité des travailleurs belges. On perçoit bien que la réalité est trop complexe pour pointer l'indexation des salaires comme seul coupable.

Une solution pourrait être d'appliquer une mesure exceptionnelle : un saut d'index. Confronté à des problèmes similaires mais plus graves dans les années 1980, le Gouvernement belge a imposé plusieurs sauts d'index, c'est-à-dire la non application d'une indexation lorsque l'indice-lissé dépasse l'indice-pivot. C'est douloureux pour tout le monde, mais en particulier pour ceux qui ne disposent pas de revenus élevés ou qui n'ont pas de réserves financières. D'autres méthodes d'appauvrissement collectif existent. La plus fréquemment utilisée auparavant était la dévaluation. Elle a été appliquée dans les années 1980, mais n'est plus possible aujourd'hui, la Belgique faisant partie de la zone euro. Une augmentation de la TVA est une autre forme d'appauvrissement collectif, mais elle n'agit pas directement sur le problème de compétitivité et provoque de l'inflation...

D'autres solutions potentielles sont à chercher du côté des réformes structurelles de l'index. Certains économistes et politiciens préconisent un index *vert*, c'est-à-dire dont on aurait exclu les produits énergétiques (gaz, électricité et gasoil de chauffage notamment). Les avantages en seraient que l'index serait encore moins source d'inflation et que cela inciterait davantage aux économies d'énergie. D'autres économistes remettent en question l'efficacité de cet incitant et insistent sur les effets dramatiques sur la pauvreté en cas de nouvelle crise pétrolière.

Une autre proposition serait de revoir la pondération des éléments du panier. Cela nécessite d'être revu par les techniciens. Il semblerait que les grandes marques ont un poids prépondérant sur les marques budget, par exemple. On pourrait également diminuer le poids de l'énergie dans l'index.

Il est également possible de travailler à la dégressivité de l'index. Un index dégressif signifierait qu'au-delà d'un certain montant, le salarié recevrait une indexation moins importante. Un index forfaitaire changerait la méthode de calcul de l'indexation, non plus en pourcentages de salaire mais en montants bruts (identiques pour tout le monde). L'avantage d'une telle réforme est que cela limite les problèmes de compétitivité, que cela ne touche pas les plus pauvres et que cela limite les inégalités galopantes. Les craintes sont néanmoins que ces réformes de l'index feraient éroder la base de consensus. L'index pourrait ensuite être remis en question par certaines franges des travailleurs ou bien il pourrait inciter les accords professionnels à inclure plus d'inégalités entre types de travailleurs.

Nous invitons toutes les parties prenantes à se préparer au dialogue et à discuter des mesures nécessaires. Pour faire face aux problèmes actuels, une suppression de l'indexation n'est pas une solution idéale et ne devrait donc pas figurer à l'ordre du jour. La crise économique actuelle, moins sévère en Belgique que dans d'autres pays européens malgré la dette publique colossale et l'exposition de la Belgique aux problèmes du secteur financier,

tend à le prouver. Néanmoins, il convient de rester attentif aux inconvénients de l'indexation dans sa forme actuelle [un mécanisme qui ne prend pas directement en compte les problèmes de compétitivité, un frein à l'objectif du plein emploi et un facteur d'accroissement d'inflation]. Comme le disait Paul Löwenthal dans une carte blanche dans la Libre Belgique⁷, « *Il faut accepter une perte de pouvoir d'achat lorsque l'inflation traduit un appauvrissement collectif* ». Nous sommes aujourd'hui dans une telle situation.

Sans nous prononcer sur l'opportunité des pistes évoquées, nous voulons d'abord retenir ceci : le dispositif de l'indexation pourrait évoluer mais il faut en préserver l'essentiel. Au travers d'une certaine liaison entre coût de la vie et rémunérations, vouloir continuer à assurer dignité et respect pour ceux et celles qui acceptent de travailler et protéger de la pauvreté les travailleurs les moins rémunérés ainsi que les bénéficiaires d'allocations.

**Isabelle Gaspard et Frédéric Rottier,
Centre Avec**

⁷ Voir l'opinion publiée le 18 avril 2012 par Paul Löwenthal, professeur émérite à l'UCL, <http://www.lalibre.be/debats/opinions/article/732912/encore-l-indexation.html>.