

N° 6265⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(1.4.2011)

Par lettre du 11 mars 2011, réf.: plr/acl/loi modulant indice, Monsieur Jeannot Krecké, ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le projet a pour objet de moduler temporairement le système de l'indexation automatique des salaires à l'évolution des prix à la consommation.

1bis. Le présent avis a été rédigé avant la présentation de la note du comité de prévision sur les nouvelles prévisions macroéconomiques et l'évolution des finances publiques, 2010-2014, par le ministre des Finances en date du 29 mars 2011.

La CSL prend acte de ces nouvelles données qui confirment largement les tendances relevées et les extrapolations effectuées par elle dans le présent avis.

Le vote du projet de loi sous rubrique par la Chambre des députés étant imminent, la CSL regrette qu'il lui soit matériellement impossible de retravailler son avis afin de tenir compte de l'ensemble des nouvelles données, sinon elle risquerait de rendre son avis après le vote de la loi.

La CSL a simplement intégré quelques données ponctuelles de cette note pour actualiser certains passages du présent avis (*en italique*). De toute façon, les nouveaux comptes nationaux n'étant pas encore publiés à ce jour, elle ne pourrait pas actualiser l'ensemble des calculs effectués dans le présent avis.

Cet état des choses ne change rien à la pertinence des développements du présent avis qui retracent souvent des tendances de long terme pour argumenter le point de vue de la CSL. Ceci d'autant plus que les nouvelles données feront encore l'objet de révisions plus ou moins substantielles.

*

1. LE PROJET DE LOI

2. Selon les auteurs du présent projet, „*La récente crise économique et financière a eu des répercussions mondiales sans précédent, elle a freiné voire anéanti des années de progrès économique et social. Les discussions autour de la stratégie de sortie de crise et les orientations à donner à la politique économique des mois et années à venir ont relancé les débats sur la compétitivité luxembourgeoise. La réduction des dépenses budgétaires a également été portée à l'ordre du jour de l'agenda politique sur fond d'une situation déficitaire des finances publiques.*“.

3. La CSL revient dans les parties suivantes du présent avis sur ces constats.

4. Dans le cadre des discussions tripartites au cours de l'année 2010 au sujet surtout de l'emploi, de la compétitivité de l'économie et des finances publiques, le thème de l'indexation automatique des salaires était régulièrement à l'ordre du jour.

Selon les auteurs du présent projet, l'échec des discussions tripartites, constaté par le Premier ministre en date du 27 avril 2010, était principalement dû au point de discordance que constitue l'indexation automatique des salaires.

5. Par la suite, un accord „bipartite“ sur ce point a été trouvé en septembre 2010 entre une délégation des syndicats OGBL, LCGB et CGFP et une délégation gouvernementale; selon les auteurs du présent projet, cet accord permettrait „de préserver la paix sociale tout en se dotant d'un outil pour se prémunir contre une explosion des coûts salariaux et contre un choc inflationniste“.

L'accord prévoit:

„1. En ce qui concerne l'indexation des salaires, la prochaine tranche de l'échelle mobile des salaires sera appliquée au plus tôt le 1er octobre 2011. Le cas échéant, le Gouvernement prendra en temps opportun les mesures législatives nécessaires pour que ce calendrier soit respecté.

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

3. Au cas où le dispositif mentionné au point 2. trouverait application dans le sens du décalage d'une tranche de l'échelle mobile des salaires et dans l'hypothèse où la survenance de la tranche serait due à l'évolution du prix du pétrole, le Gouvernement examinera la possibilité, au vu de la situation des finances publiques, de mesures de compensation temporaires pour les revenus les moins élevés.“

6. Le présent projet de loi a donc pour objet d'adapter la législation sur l'indexation automatique des salaires afin de mettre en œuvre le point 1 de l'accord précité.

Normalement l'adaptation des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités et montants généralement adaptés à l'évolution des prix, c'est-à-dire l'application d'une nouvelle cote d'application (actuellement 719,84), est déclenchée un mois après que cet indice a accusé une différence de 2,5% par rapport à la cote d'échéance ayant déclenché l'adaptation précédente.

Le projet de loi soumis pour avis prévoit que pour l'année 2011, cette adaptation est effectuée le 1er octobre 2011 peu importe le moment du dépassement de la cote d'échéance. Si toutefois le premier dépassement d'une cote d'échéance en 2011 se produit après septembre 2011, les dispositions de droit commun sont d'application.

Selon les auteurs du projet, la réduction du coût salarial réalisée par la modulation du système d'indexation des salaires, traitements, pensions et rentes à l'indice du coût de la vie se chiffre, avec un retard supposé de 4 mois par rapport à la situation non modulée, à 160 millions d'euros dans le chef de l'ensemble des employeurs (28,2 millions pour le secteur public) au cours de l'année 2011, en négligeant les effets macroéconomiques indirects.

7. Notons que pour un salarié touchant le salaire social minimum non qualifié, un retard de quatre mois signifie une perte de 176 euros bruts. Pour un salarié rémunéré au salaire minimum qualifié, la modulation signifie une perte de 211 euros au total.

7bis. Selon les estimations de la CSL, le retard risque toutefois d'être non seulement de 4, mais de 5 mois. En effet, une stagnation de l'inflation au mois de mars et une progression de 0,1% en avril par rapport aux mois précédents respectifs engendreraient le dépassement d'une cote d'échéance au mois d'avril et donc le déclenchement d'une tranche indiciaire au mois de mai.

7ter. L'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat énonce en son point 2 que „l'adaptation est déclenchée un mois après que cet indice a accusé une différence de deux pour cent et demi par rapport à la cote ayant déclenché l'adaptation précédente. Cette cote est dénommée cote d'échéance. Le point de départ pour le calcul de la cote d'échéance est le niveau moyen de 437,83 points atteint au 1er septembre 1984.“

En d'autres termes, dès que la moyenne mobile atteint ou dépasse la cote d'échéance, qui est en fait la dernière cote d'échéance augmentée de 2,5%, le mécanisme de l'échelle mobile des salaires et traitements s'enclenche automatiquement, mais le mois suivant seulement, par l'augmentation de 2,5% de la cote d'application.

La survenance d'une cote d'échéance au 1er avril 2011 est une hypothèse plausible au vu des données disponibles à ce jour auprès du Statec; elle devrait donc entraîner l'augmentation de la cote d'application au 1er mai 2011.

L'entrée en vigueur de la présente loi pourra-t-elle empêcher cet automatisme déclenché par la cote d'échéance du 1er avril 2011, puisque cette cote d'échéance constitue le fait générateur de l'indexation automatique?

Dans l'affirmative, la CSL attire alors l'attention du législateur que, selon l'article 2 du Code civil, la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif.

Il est certes permis au pouvoir législatif de déroger à cette règle de la non-rétroactivité de la loi, mais divers arguments viennent en l'espèce s'opposer à une éventuelle dérogation et donc à la rétroactivité de la présente loi.

D'une part, le législateur n'a pas entendu user de cette faculté dans le présent texte, les dispositions transitoires étant muettes à ce sujet.

Une application rétroactive des textes réformés à des rapports juridiques nés avant l'entrée en vigueur ne saurait, en effet, à défaut d'une disposition formelle, être dégagée des prétendues tendances générales de la réforme (Cour de cassation, 9 juillet 1959, Pas. 18, 5).

Seule une rétroactivité expresse doit être admise, toute rétroactivité tacite qu'on croirait pouvoir induire de termes non formels, de travaux préparatoires de la loi ou de son but doit être repoussée (Cour d'appel Luxembourg, 5 avril 2000, Pas. 31, 328).

Selon le droit commun, une loi nouvelle entrant en vigueur le troisième jour qui suit sa publication au Mémorial, la présente loi entrera en vigueur au plus tôt au cours du mois d'avril 2011, donc après la survenance du fait générateur de l'adaptation des salaires et traitements, intervenant en avril 2011.

Ainsi, ce ne serait donc pas les futures dispositions légales qui devront s'appliquer mais la loi en vigueur à la date de l'acte créateur de droit, soit l'article 11 précité de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

D'autre part, cette latitude du législateur est limitée par le fait que la rétroactivité voulue par le législateur ne doit pas porter atteinte à des droits acquis (Cour de cassation, 14 juin 1956, Pas. 16, 473).

Dans l'hypothèse analysée, le fait générateur du droit à l'adaptation automatique à l'évolution du coût de la vie des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités serait le dépassement de la cote d'échéance et ce serait la loi en vigueur à cette époque, à l'exclusion de toute rétroactivité des dispositions postérieures, qui détermine ce droit.

Ce droit prendra donc naissance en date du 1er avril 2011 et sera donc acquis au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi.

7quater. Enfin au niveau européen, les Cours de Strasbourg et de Luxembourg ont toutes les deux reconnu le principe de sécurité juridique, qui se définit comme le principe selon lequel les particuliers et les entreprises doivent pouvoir compter sur une stabilité minimale des règles de droit et des situations juridiques, et l'absence de rétroactivité de la loi nouvelle est un élément essentiel de la sécurité de l'ordre juridique.

2. EVOLUTION DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE

8. La Chambre des salariés partage évidemment l'analyse que la récente crise est caractérisée par une très grande gravité, également pour le Grand-Duché.

Il semble toutefois qu'au niveau national les conséquences plus durables se situent plutôt au niveau social qu'au niveau purement économique avec un renforcement des tendances (existant déjà avant le début de la crise) d'une augmentation du niveau du chômage et des inégalités (cf. Panorama social de la CSL de mars 2011).

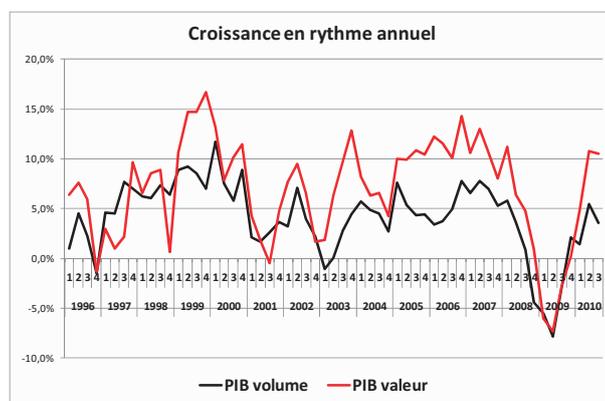
9. Selon le projet de plan national de réforme (PNR) luxembourgeois, la croissance du PIB en volume devrait se situer, conformément à la dernière note de conjoncture du Statec à 3% en 2010 et 2011, tout en reconnaissant que la croissance 2010 est probablement sous-estimée, notamment compte tenu de la progression du nombre de salariés qui a été en constante augmentation durant l'année 2010 pour atteindre 2,4% en décembre. La moyenne des trois derniers mois (décembre, janvier, février) s'élève également à 2,4% de croissance.

10. Cette performance en matière d'emplois se répercutera favorablement sur les finances publiques, mais est également probablement le signe d'une croissance 2010 plus soutenue.

11. Sur les trois premiers trimestres, la croissance du PIB en volume est de 3,5% et même de 8,7% en valeur. Même en l'absence de croissance au 4ème trimestre 2010, la croissance annuelle 2010 serait de 3,2%.

La croissance de la zone euro ayant été de 0,3% au 4ème trimestre, il est probable que la performance luxembourgeoise soit nettement meilleure, le Luxembourg ne connaissant que rarement une croissance inférieure à celle de la zone euro et même le plus souvent une croissance nettement supérieure.

Pour l'heure, notons simplement qu'avec une croissance de 0,3% du PIB en volume du 4ème trimestre par rapport au 3ème, le Luxembourg connaîtrait une croissance globale de 3,3% en volume.



Source: Statec, calculs CSL

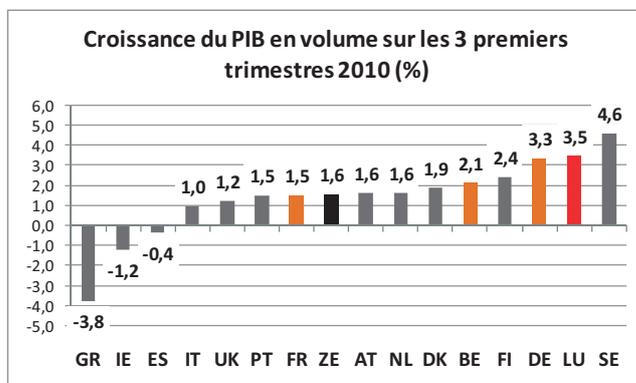
La note du Comité de prévision précitée table maintenant sur une croissance réelle de 3,8% en 2010.

12. Au total, le PIB en volume reviendrait à un niveau proche de 2008 et le PIB en valeur serait supérieur à celui de 2008 d'environ 4,5%.

Une seule année aurait donc suffi à effacer la „crise la plus grave depuis la crise sidérurgique“!

Selon la base de données Ameco, lors de la crise sidérurgique du milieu des années 1970, il avait fallu attendre 1978 pour que le PIB en volume ne dépasse à nouveau celui de 1974. Mais il faut dire qu'avec une contraction de 6,6% du PIB en volume en 1975, la crise avait été bien plus sévère et la reprise bien plus timide avec +2,5% en 1976 puis 1,6% en 1977.

En comparaison européenne, la performance luxembourgeoise est particulièrement bonne, seule la Suède dépassant le Luxembourg. Précisons toutefois que la Suède avait été nettement plus touchée par la crise avec une baisse de son PIB en volume de 5,3% en 2009 et la forte croissance de 2010 constitue un rattrapage à l'image de l'Allemagne (-4,7% en 2009).



Source: Eurostat, calculs CSL

*

3. EVOLUTION DE L'INFLATION

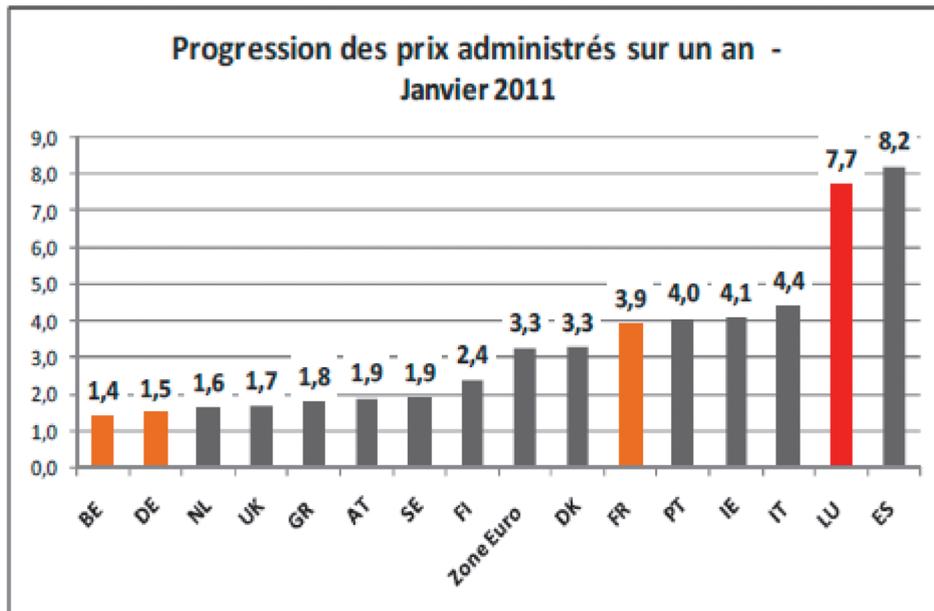
13. A l'instar des autres pays européens, le Luxembourg connaît en ces mois un regain d'inflation.

Tableau sur la comparaison européenne de l'inflation

	2008	2009	2010	déc-10	janv-11	févr-11
Zone €	3,3	0,3	1,6	2,2	2,3	2,4
BE	4,5	0,0	2,3	3,4	3,7	3,5
DK	3,6	1,1	2,2	2,8	2,6	2,6
DE	2,8	0,2	1,2	1,9	2,0	2,2
IE	3,1	-1,7	-1,6	-0,2	0,2	0,9
GR	4,2	1,3	4,7	5,2	4,9	4,2
ES	4,1	-0,2	2,0	2,9	3,0	3,4
FR	3,2	0,1	1,7	2,0	2,0	1,8
IT	3,5	0,8	1,6	2,1	1,9	2,1
LU	3,4	0,4	2,3	2,8	3,2	3,6
NL	2,2	1,0	0,9	1,8	2,0	2,0
AT	3,2	0,4	1,7	2,2	2,5	3,1
PT	2,7	-0,9	1,4	2,4	3,6	3,5
FI	3,9	1,6	1,7	2,8	3,1	3,5
SE	3,3	1,9	1,9	2,1	1,4	1,2
UK	3,6	2,2	3,3	3,7	4,0	

Source: Eurostat, Statec, calculs CSL (en grisé, les valeurs supérieures au Luxembourg)

14. Si pour une part, les raisons de cette poussée inflationniste sont internationales, pour une autre, elles sont purement luxembourgeoises et même d'origine publique: les prix administrés, et notamment l'augmentation de la participation des assurés aux dépenses de santé qui est reprise dans le panier de consommation.



Source: Eurostat

Au total et sur un an, les prix administrés luxembourgeois ont connu en janvier une progression spectaculaire, qui est même l'une des plus fortes de l'UE-15. Même si les définitions des prix administrés¹ ne sont pas tout à fait homogènes entre les pays, le moins que l'on puisse dire est que le Luxembourg se démarque avec une hausse particulièrement forte de 7,7% sur un an. Seule l'Espagne dépasse le Luxembourg, mais il convient de préciser que, tout comme en France, les prix du gaz sont inclus dans les prix administrés espagnols².

En janvier de cette année, les prix ont baissé de 0,44% par rapport à décembre 2010 en raison des soldes.

Cependant, **les seuls prix administrés ont été responsables de 0,46 point d'inflation** en janvier. C'est-à-dire que si les prix administrés de janvier étaient demeurés stables par rapport à décembre, les prix auraient baissé de 0,9%³.

Ainsi que le souligne le Statec, **la division „santé“ a été responsable à elle seule de 0,28 point de base d'inflation**⁴. Dans le tableau ci-après, on voit la progression spectaculaire des prix de certains produits sur un an, par exemple des services de consultation externe (+63,5%), ce qui illustre bien la charge supplémentaire revenant aux assurés depuis janvier 2011.

1 Les prix considérés comme administrés par Eurostat ne sont pas homogènes entre les pays, toutefois, l'indice des prix administrés permet de donner une mesure de la progression des prix décidés totalement ou partiellement par les autorités publiques de chaque pays. La liste des prix administrés est disponible sur le lien suivant:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/documents/Tab/Tab/Nationalclassification_HICP_AP_version_1010061735.pdf

2 Aussi, hors gaz, le Luxembourg est de loin le pays qui a connu la plus forte progression de ses prix administrés.

3 Sans les seules mesures concernant la santé, les prix auraient baissé de 0,7% au lieu de 0,4%.

4 Ajoutons que l'alimentation en eau (+34,6%) ainsi que la reprise des eaux usées (+75,2%) ont été responsables pour 0,11 point de base.

Progression des prix administrés dans l'UE15: Janvier 2011 – janvier 2010

	ZE	BE	DK	DE	IE	GR	ES	FR	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK
Adduction d'eau et autres services relatifs au logement	2,9	5,0	1,5	1,8	-4,3	2,0	3,2	2,3	6,1	21,6	1,3	1,3	5,8	5,4	1,5	-0,2
Adduction d'eau	3,3	3,9	2,7	1,6	-4,3	3,3	3,1	0,9	10,8	34,6	1,1	3,9	4,2	3,1	2,6	2,0
Enlèvement des ordures	2,8	3,6	3,9	0,9	-4,4	0,4	2,4	5,9	4,3	0,6	0,0	2,7	10,5	10,5	-0,5	
Services d'assainissement	3,5		-0,3	2,8	-4,3	3,3	2,1	2,0	12,1	75,2	2,9	3,2	21,9	5,8	2,6	-1,9
Electricité	6,7	6,3	9,4	7,2	3,2	10,8	15,0	6,4	-4,1	4,5	1,7	0,0	4,8	18,9	5,6	1,6
Santé	1,3	-0,5	3,2	1,0	2,6	1,2	-1,4	1,1	2,1	11,6	5,2	1,7	3,2	1,5	1,0	3,0
Produits médicaux et appareils	0,8	-0,3	6,3	1,6	-7,4	-17,9	-4,0	0,4	3,4	2,2	1,8	1,6	4,3	0,6	0,0	1,2
Produits pharmaceutiques	0,9	-0,2	11,0	2,1	-3,3	-17,3	-6,4	0,6	3,8	-0,6	2,4	2,4	4,9	-2,5	0,0	2,1
Autres produits médicaux, produits et appareils thérapeutiques	0,6	-0,4	-1,1	1,2	-0,3	2,3	-1,0	-0,1	1,2	5,1	1,3	0,3	1,9	10,1	0,1	-0,2
Services de consultation externe	1,5	-0,1	0,5	0,5	-1,3	1,9	1,2	1,6	1,1	63,3	6,9	0,4	1,7	2,8	1,9	1,6
Services médicaux ; services paramédicaux	1,6	-0,3	1,4	0,0	0,1	2,4	1,6	1,4	0,7	36,2	9,8	3,6	2,5	0,9	0,9	2,1
Services dentaires	1,4	1,4	0,2	1,2	-3,6	1,3	1,0	2,0	1,6	159,4	2,5	-2,6	0,2	6,3	2,6	1,0
Services hospitaliers	1,9	-1,9	0,2	0,3	11,6	7,6	-0,1	2,2	0,7	17,3		2,8	2,8	1,5	0,0	5,9
Autres services relatifs aux véhicules personnels	1,6	5,8	1,2	0,4	0,3	-5,5	1,0	1,7	3,3	2,4	2,3	0,5	6,7	3,1	3,1	4,4
Transport de voyageurs par chemin de fer	1,2	0,2	2,4	0,7	0,1	0,0	3,8	0,9	2,3	0,8	1,2	0,0	6,8	2,6	1,9	6,9
Transport de voyageurs par route	2,3	3,8	2,1	0,4	0,3	8,5	2,4	-0,9	2,5	0,6	1,8	1,4	5,3	2,6	6,3	2,9
Transport de voyageurs par air	-6,0	12,2	-12,4	4,3	14,1	8,8	3,4	-8,5	-16,5	4,7	-0,3	-6,9	-0,6	-7,2	-11,5	9,5
Transport de voyageurs par mer et voies navigables intérieures	3,7		8,4	-4,0	7,2	-1,1	0,4	-0,3	20,6	6,5	1,0		8,2	2,1	-1,7	10,9
Transport de voyageurs combiné	2,7	1,6	3,6	2,5	2,0	3,5	3,5	3,3	2,9	0,0		-0,6	5,9			0,3
Services postaux	1,2	3,4	0,5	-0,2	0,0	4,9	3,7	2,9	1,1	16,8	4,2	1,5	0,0	-4,8	0,9	4,8
Services sportifs et récréatifs	2,1	1,5	0,3	3,4	-3,8	2,0	0,9	2,4	1,8	1,8	2,5	0,2	2,2	2,2	1,9	5,1
Services culturels	1,3	3,1	3,9	1,0	-1,9	0,0	1,7	1,0	1,6	1,7	2,5	2,2	4,4	7,0	2,4	4,5
Enseignement	1,5	-0,5	5,1	1,1	-3,0	-0,1	2,3	2,6	1,8	8,0	2,2	2,9	2,1	3,5	2,6	5,3
Cantines	1,6	2,2	2,1	1,5	3,3	1,6	2,0	2,0	2,9	4,4	3,2	4,0	1,8	-2,8	3,1	2,7
Protection sociale	2,1	2,4	3,8	1,6	-11,2	3,1	2,0	2,9	1,9	3,0	3,8	3,5	2,1	1,9	2,3	3,0

En grisé les valeurs inférieures au Luxembourg

Source : Eurostat, calculs CSL

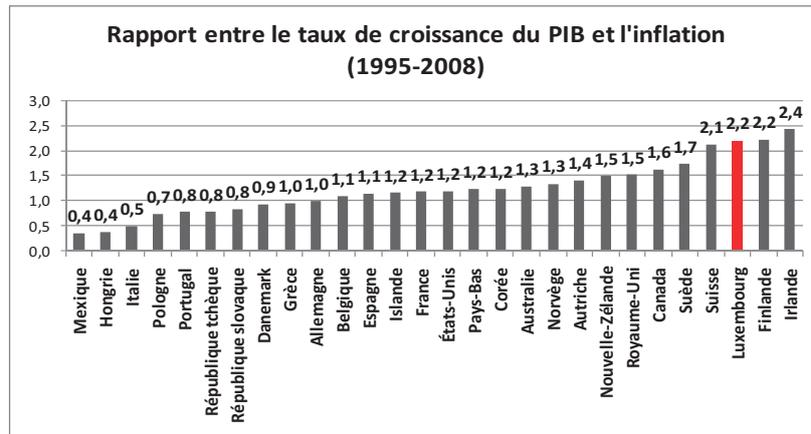
15. Une tranche indiciaire est appliquée à chaque fois que l'inflation a dépassé 2,5% (en moyenne semestrielle), ce qui correspond, avec une inflation annuelle de 2,5%, à 0,21% d'augmentation de prix par mois. **Autant dire que sur le seul mois de janvier, les prix administrés auraient probablement fait avancer l'application d'une tranche indiciaire de deux mois; la division santé à elle seule l'aurait avancée d'un mois.**

Ce qui veut dire que, vu que l'application de la prochaine tranche sera fixée d'office à octobre 2011, **les salariés se voient non seulement imposer une augmentation de leurs dépenses par des décisions publiques, mais perdent en outre un mois, voire deux, au niveau de l'indexation des salaires.**

L'augmentation des prix administrés en l'absence du fonctionnement normal de l'échelle mobile pourrait donc faire perdre aux salariés deux mois d'ajustement des salaires au coût de la vie. L'augmentation de la participation aux dépenses de santé à elle seule pourrait avoir le même effet, mais d'un mois alors.

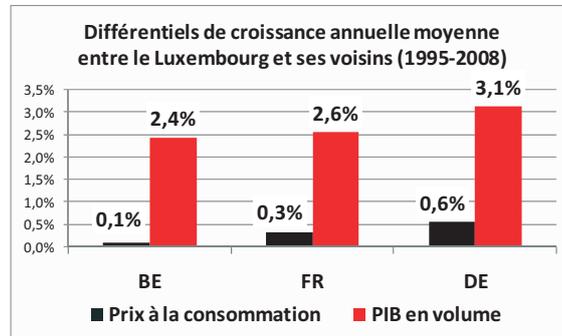
16. **N'oublions pas non plus le lien entre inflation et croissance économique. La croissance économique généralement plus forte au Luxembourg qu'aux pays voisins et dans la zone euro constitue un élément essentiel expliquant une inflation légèrement supérieure que la connaissent ces pays.**

Autant dire que si le Luxembourg dispose d'une des croissances économiques les plus élevées, il dispose d'un taux d'inflation tout à fait dans la moyenne. Ceci se reflète dans le rapport entre la croissance du PIB en volume et le taux d'inflation. En effet, le Luxembourg a connu depuis 1995 une croissance économique 2,2 fois plus forte que son inflation, n'étant devancé que par deux pays. Ceci fait du Luxembourg un des pays dont la croissance aura été la moins inflationniste au sein de l'OCDE.



Certes, en comparaison avec l'Allemagne ou la France, le Luxembourg possède une inflation plus levée. Mais peut-on comparer l'inflation de l'Allemagne, qui, avec 1,6% par an en moyenne est certes inférieure aux 2,1% du Luxembourg, lorsque les voisins d'outre-Moselle ont connu dans le même temps une croissance économique de 1,5% pendant que le Luxembourg connaissait une croissance de 4,7%?

Si le Luxembourg a connu une augmentation des prix à la consommation un peu plus élevée que ses voisins, c'est donc surtout parce qu'elle a connu une croissance économique encore plus forte. Comme le montre le graphique suivant, plus le différentiel d'inflation est élevé, plus le différentiel de croissance l'est également. Vouloir comparer les évolutions de prix à la consommation avec l'Allemagne relève donc de la gageure. Est-il possible de conserver un tel écart de croissance sans le différentiel d'inflation qui l'accompagne?

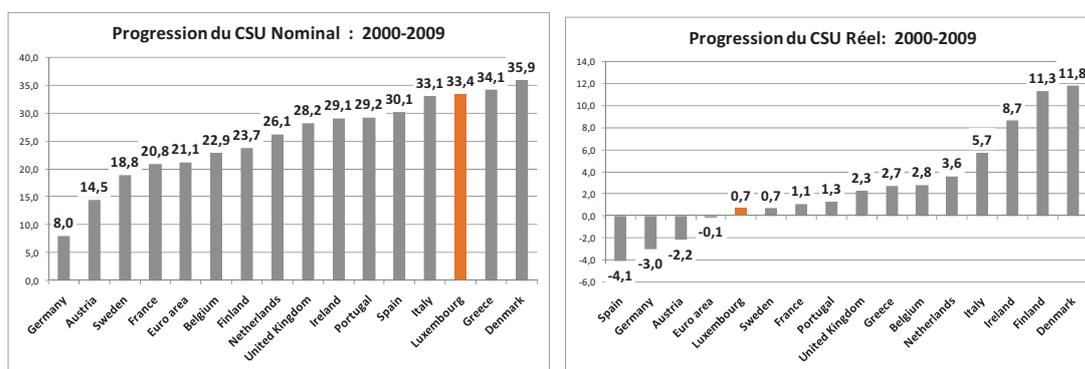


En fait, une augmentation des prix supérieurs en raison d'une croissance économique plus forte s'explique aisément par un effet d'aubaine. En effet, pourquoi diminuer ses prix pour écouler ses stocks lorsque l'on est sur des marchés dont la demande est si dynamique et que l'on n'a pas besoin de se concurrencer sur les prix? Il est évident que dans un marché aussi dynamique que le marché luxembourgeois, la concurrence s'opère nettement moins que dans un marché domestique en stagnation comme en Allemagne.

4. LA COMPETITIVITE-COUT

17. De manière récurrente, d'aucuns dénoncent une soi-disant dérive des coûts salariaux au Luxembourg. Dans ce contexte, on recourt souvent au Coût Salarial Unitaire nominal. Or, l'utilisation de cet indicateur est sujette à caution comme la CSL l'a déjà souligné. Sans revenir sur l'ensemble des points méthodologiques déjà soulevés par la CSL⁵, notons simplement que notamment le patronat a beau jeu de choisir ses indicateurs selon qu'ils vont ou non dans leur sens. A cet égard, notons simplement que l'UEL qui jusqu'en 2009 utilisait le Coût Salarial Unitaire Réel⁶ utilise désormais le CSU nominal⁷.

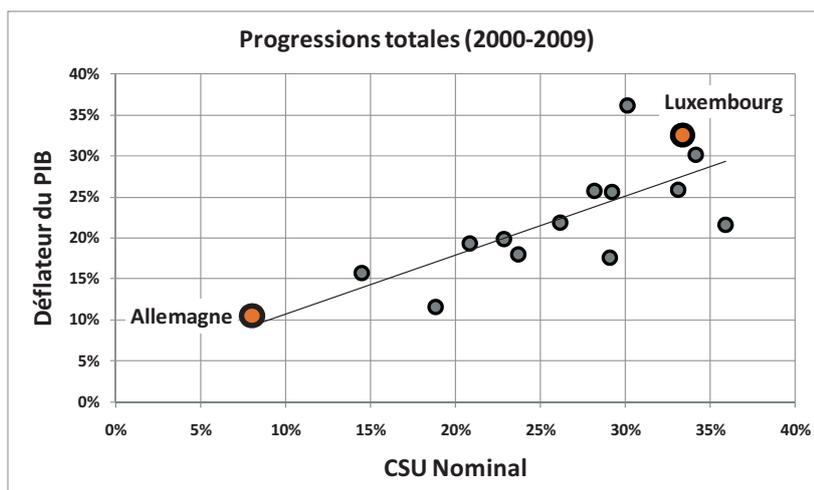
Ce glissement du CSU réel au CSU nominal par le patronat n'est pas anodin puisque le second permet de dire que le Luxembourg perd en compétitivité alors que le premier ne le permet pas. En effet, si le CSU Nominal luxembourgeois compte parmi les plus fortes progressions de l'UE15, pour le CSU Réel, c'est l'inverse.



Source: Ameco

18. Pourquoi avons-nous au Luxembourg un CSU Nominal progressant nettement plus rapidement que dans les pays voisins, alors que pour le CSU Réel, le constat est totalement différent?

La réponse est très simple, elle tient simplement à l'évolution du déflateur du PIB, ou en d'autres termes le prix du PIB. Le graphique suivant montre une relation très étroite entre l'augmentation du déflateur du PIB et celle du CSU Nominal. D'ailleurs constatons que l'Allemagne avec laquelle certains se plaisent à comparer le Luxembourg figure à un extrême et le Luxembourg à l'autre.



Sources: Eurostat, Ameco, calculs CSL

5 Id.

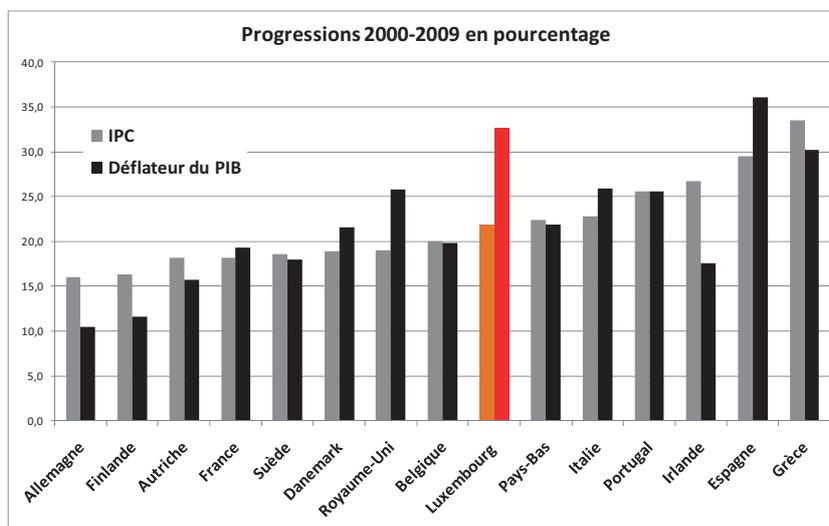
6 UEL, „L'UEL en 2008, Bilan et perspectives“, mai 2009, p. 50.

7 UEL, „Annuaire de la compétitivité 2010“, pp. 7 et 21.

En fait, le CSU Nominal comporte le grand inconvénient de comparer des données à prix courant (les salaires) à des données à prix constant (le PIB). En l'occurrence, **on compare des salaires aux prix de 2009 avec un PIB au prix de 2000**. Pourtant, c'est bien aux prix de 2009 que les entreprises vendent leurs produits et services et non aux prix de 2000!

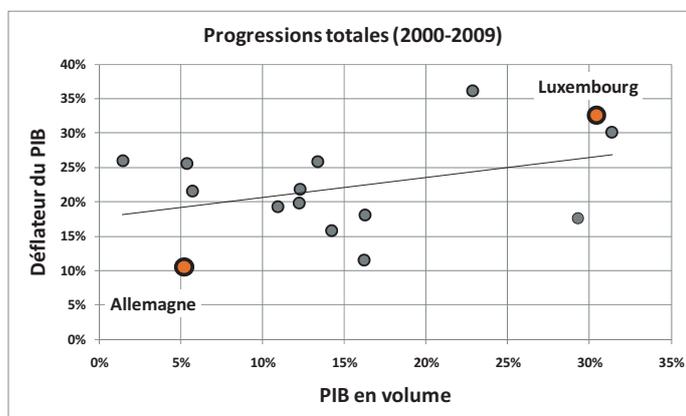
Dès lors, les pays connaissant la plus forte progression du prix du PIB connaissent mécaniquement la plus forte progression de leur CSU Nominal. Sans cette progression du CSU Nominal, les pays connaissant les plus fortes augmentations du prix du PIB verraient, comme nous le verrons plus loin, la part de la richesse nationale revenant aux salaires décroître fortement.

Et ne nous y trompons pas, déflateur du PIB et inflation sont deux choses fort différentes. Rappelons que les dépenses de consommation des résidents sur le territoire luxembourgeois (dont l'IPCN mesure l'évolution des prix) ne représentaient en 2009 que 11% de la valeur de tout ce qui était produit dans le pays. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, si le Luxembourg a connu une des plus fortes progressions du déflateur du PIB, son inflation a été dans la moyenne des pays de l'UE15.



Sources: Eurostat, Stateg, calculs CSL

En outre, il existe une relation positive entre croissance économique et progression du déflateur du PIB, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Encore une fois, nonobstant les différences structurelles flagrantes entre le Luxembourg, dont la population représente moins de la moitié de la Sarre, et l'Allemagne, vouloir comparer la plus forte croissance de l'UE15 (derrière la Grèce ...) avec la deuxième plus faible croissance de cette même zone relève de la gageure.



Source: Eurostat, calculs CSL

19. En fait, ce qui importe n'est pas la comparaison des coûts salariaux aux prix de 2009 avec le PIB au prix de 2000. Si le prix du PIB augmente plus rapidement au Luxembourg, c'est surtout en

raison d'une croissance plus forte, ainsi que de la prédominance des services pour lesquels les comptables nationaux ne savent que très imparfaitement estimer les déflateurs, alors que l'Allemagne est spécialisée dans l'industrie pour laquelle les méthodes de comptabilité nationale sont plus adaptées⁸.

Dès lors, vouloir comparer les évolutions du CSU nominal entre un pays industriel et un pays spécialisé dans les services est totalement inopérant. Le CSU Réel, à la différence du CSU Nominal utilisé depuis peu par le patronat, permet de supprimer cet inconvénient majeur du CSU Nominal.

D'ailleurs, le Statec lui-même a depuis longtemps pris position en faveur du CSU Réel en soulignant les lacunes du CSU Nominal et la nécessité de „faire un pas supplémentaire dans l'analyse“ en passant du CSU Nominal au CSU Réel: „Il convient de faire un pas supplémentaire dans l'analyse du coût salarial. En effet, le coût salarial unitaire nominal ne prend pas en compte le prix de vente d'un produit sur le marché. A titre d'exemple, une hausse du salaire moyen peut bien être due à un meilleur prix de vente. Le coût salarial unitaire réel, qui divise le coût unitaire nominal par le prix de la valeur ajoutée, corrige ce biais.“.

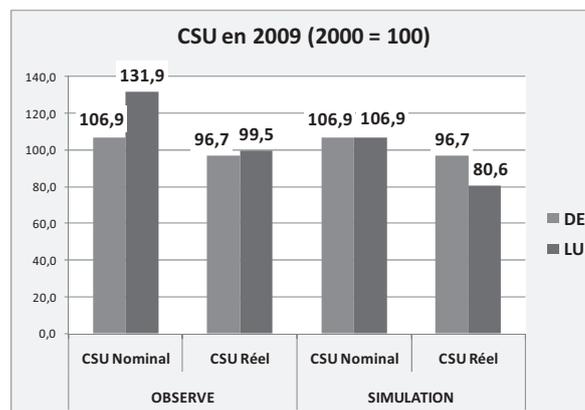
Et de conclure: „En fait, c'est le coût salarial unitaire réel qui constitue l'indicateur le plus fiable et le plus pertinent permettant de constater si la compétitivité-coût d'une économie évolue favorablement ou non.“⁹

20. En fait, que se serait-il passé si le CSU Nominal avait progressé au rythme allemand depuis 2000?

Le graphique suivant reprend dans un premier temps les CSU observés en Allemagne et au Luxembourg avec une progression du CSU Nominal nettement plus forte au Luxembourg et une progression du CSU Réel comparable entre les deux pays. Il existe une légère divergence avec les données Ameco qui peut s'expliquer par la non-prise en compte des dernières actualisations des comptes nationaux. Quoiqu'il en soit, les ordres de grandeur sont parfaitement comparables.

Dans sa deuxième partie, le graphique présente une simulation selon laquelle le CSU Nominal luxembourgeois aurait progressé au même rythme qu'en Allemagne. Pour ce faire, nous avons déterminé quelle aurait dû être la masse salariale de 2009 au Luxembourg pour obtenir une progression du CSU Nominal identique à l'Allemagne, les autres paramètres demeurant identiques.

Comme on peut le constater, le CSU Réel aurait connu une baisse drastique de près de 20% en moins de dix ans!



Source: Eurostat, calculs CSL

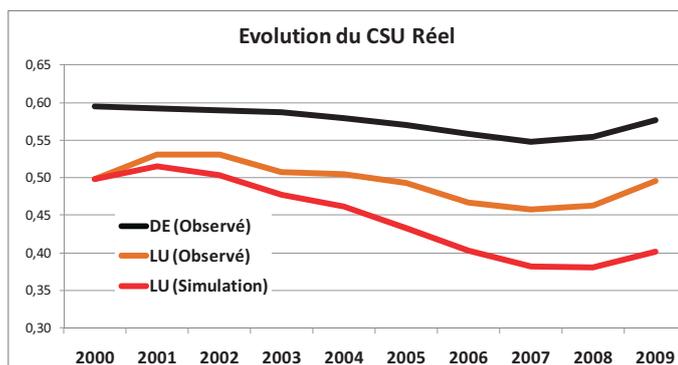
Pour mieux se rendre compte de l'incidence d'une telle évolution, il est intéressant d'observer quelles en auraient été les conséquences sur les autres paramètres.

8 Pour plus d'information sur les difficultés d'estimation des déflateurs dans les services, le lecteur pourra se reporter à l'Econews 2/2010 et plus particulièrement à l'annexe, „Difficultés de l'estimation de la croissance en volume dans les services“, pp. 19-21.

9 Kaléidoscope 2006, p. 75.

Ainsi, pour que le CSU Nominal luxembourgeois évolue au même rythme que le CSU allemand, **il aurait fallu que le coût salarial moyen luxembourgeois progresse de 0,5% par an en moyenne contre 1% observé en Allemagne!** Compte tenu des différences de performances économiques ainsi que des niveaux de productivité, on perçoit immédiatement l'incongruité absolue d'une telle situation. Pour mieux s'en rendre compte, il suffit d'observer quelle aurait été l'évolution du CSU Réel dans un tel cas de figure.

Comme on peut le constater, alors que les CSU réels observés allemands et luxembourgeois évoluent de manière parallèle, la simulation visant à maintenir une progression du CSU Nominal identique entre les deux pays aurait amené une baisse du CSU Réel luxembourgeois de 0,5 en 2000 à 0,4 en 2009! Et alors qu'en 2000 le Luxembourg se situait à 0,10 point sous le niveau allemand, en 2009, il se serait situé à 0,17 point en dessous.

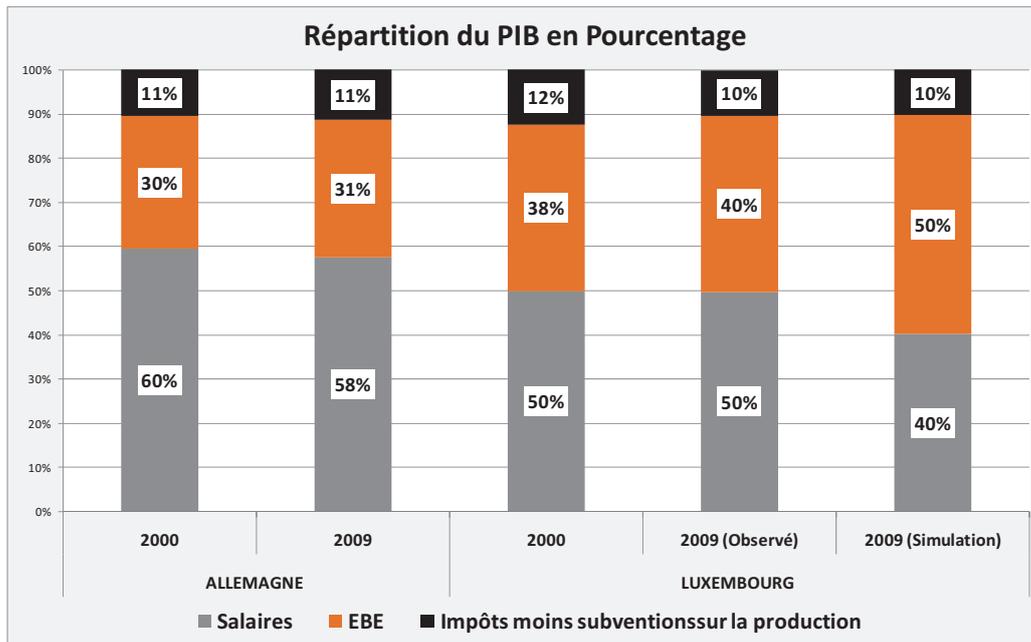


Source: Eurostat, calculs CSL

21. La conclusion sur ce qu'aurait amené une telle évolution est claire. Alors que la part du PIB revenant aux salariés est déjà structurellement plus faible au Luxembourg, l'écart avec l'Allemagne se serait encore renforcé bien évidemment au bénéfice, plus qu'à la „compétitivité“, des entreprises.

Le graphique ci-dessous montre la répartition du PIB entre la rémunération des salariés, l'excédent brut d'exploitation (marge des entreprises après versements des salaires), et les impôts moins subventions sur la production. Il permet ainsi de montrer quelle part de la richesse nationale produite chaque année (le PIB) revient aux entreprises et aux salariés. Le constat est sans équivoque!

En 2000, 60% du PIB allemand rémunérait les salariés contre 50% au Luxembourg. Inversement, 30% revenaient aux entreprises en Allemagne contre 38% au Luxembourg. Selon les observations, en 2009, 58% du PIB revenait aux salariés en Allemagne et toujours 50% au Luxembourg. Dans les deux cas, la part revenant aux marges des entreprises était en hausse (un point de plus pour l'Allemagne et deux points de plus pour le Luxembourg).

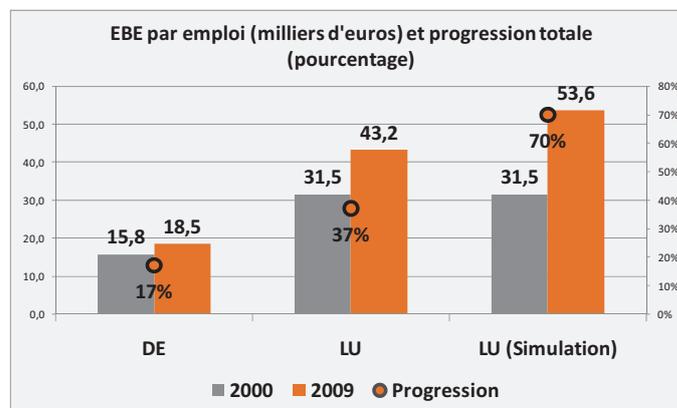


Source: Eurostat, calculs CSL

Mais si le Luxembourg avait connu une progression du CSU Nominal conforme à l'évolution allemande, la part du PIB revenant aux salariés serait tombée à 40% et celle revenant aux entreprises à 50%! Sans doute est-ce l'unique objectif de la „compétitivité luxembourgeoise“.

22. La comparaison Allemagne – Luxembourg est encore plus frappante lorsque l'on observe les niveaux respectifs de rentabilité des entreprises. En Allemagne, la marge des entreprises après rémunération des salariés était en 2000 de 15.800 euros par emploi. En 2009, elle était de 18.500 euros par emploi, soit une progression de 17% en 9 ans.

Au Luxembourg, l'EBE par emploi était de 31.500 euros en 2000 (près du double de l'Allemagne) et de 43.200 euros en 2009 (plus du double de l'Allemagne) en hausse de 37%. Si le CSU Nominal avait progressé comme en Allemagne, l'EBE par emploi serait passé à 53.600 euros, en hausse de 70% et à un niveau de près de trois fois le niveau de marge allemand. En fait de compétitivité, on voit bien que c'est la marge des entreprises que le patronat souhaite encore voir grandir. **De quoi illustrer parfaitement la différence entre compétitivité et avidité!**

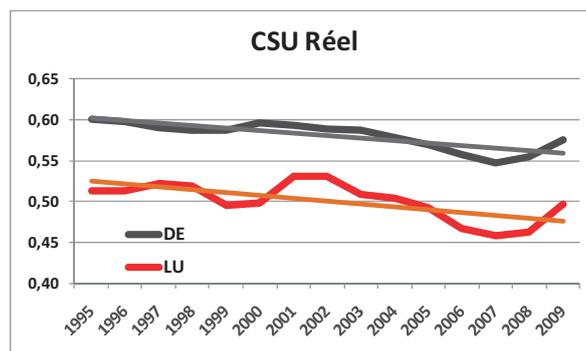


Source: Eurostat, calculs CSL

23. C'est à n'en pas douter l'unique objectif du passage de l'utilisation du CSU Réel au CSU Nominal. **Le Statec soulignait en 2006 que „A long terme, le CSU Réel ne devrait pas trop dévier**

d'une trajectoire horizontale¹⁰. Si l'on observe son évolution, au Luxembourg comme en Allemagne, on constate une déviation par rapport à la trajectoire horizontale. En outre, l'année 2009 ne doit pas être comparée à l'année 2000, mais plutôt à l'année 2001. En 2009, le PIB s'est fortement contracté faisant mécaniquement augmenter le CSU. C'est donc par rapport à la précédente crise qu'il faut comparer le CSU. Or même en 2009, au creux de la vague, le CSU luxembourgeois était encore bien loin du niveau atteint lors de la précédente crise.

L'Allemagne est réputée pour sa politique de déflation salariale critiquée à travers l'Europe et même au Luxembourg en raison de son caractère non coopératif. Au Luxembourg, certains veulent faire croire à une inflation salariale. Pourtant, lorsque l'on observe la part de la richesse produite revenant aux salariés, on constate que le Luxembourg suit la même trajectoire descendante que l'Allemagne.



Source: Eurostat, calculs CSL

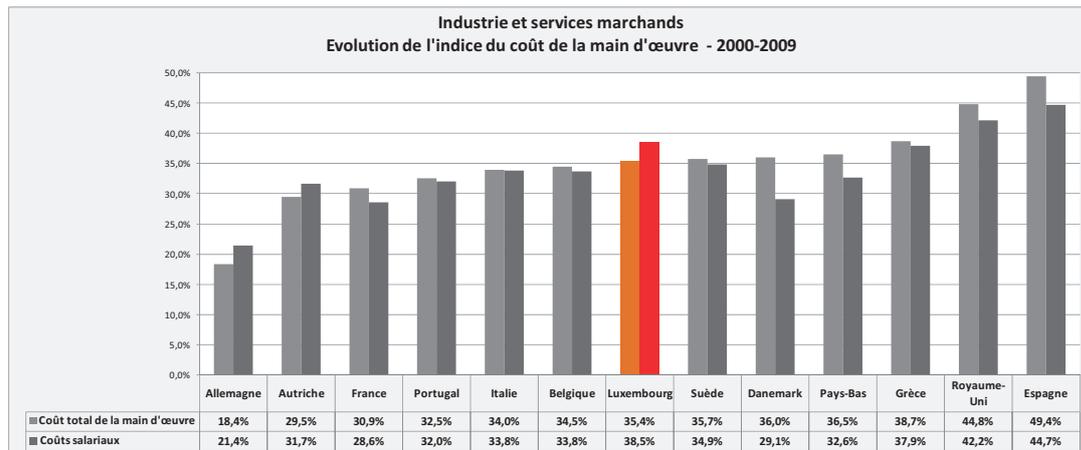
24. Coûts salariaux: une évolution en conformité avec les performances et les autres pays européens

Lorsque l'on compare les salaires à la richesse produite, il est difficile de croire à une augmentation démesurée des coûts salariaux.

Et même lorsque l'on compare les évolutions des coûts salariaux en termes absolus, la comparaison n'est pas forcément en défaveur du Luxembourg. Ainsi, pour l'indice du coût horaire de la main-d'œuvre, le Luxembourg se situe en position intermédiaire, à un niveau voisin de la Belgique. Certes l'Allemagne se situe à un niveau largement inférieur à l'ensemble des pays, mais il s'agit de mettre cela en relation avec la politique de modération salariale menée dans le pays depuis de nombreuses années, mais également avec les performances économiques comme nous l'avons déjà vu.

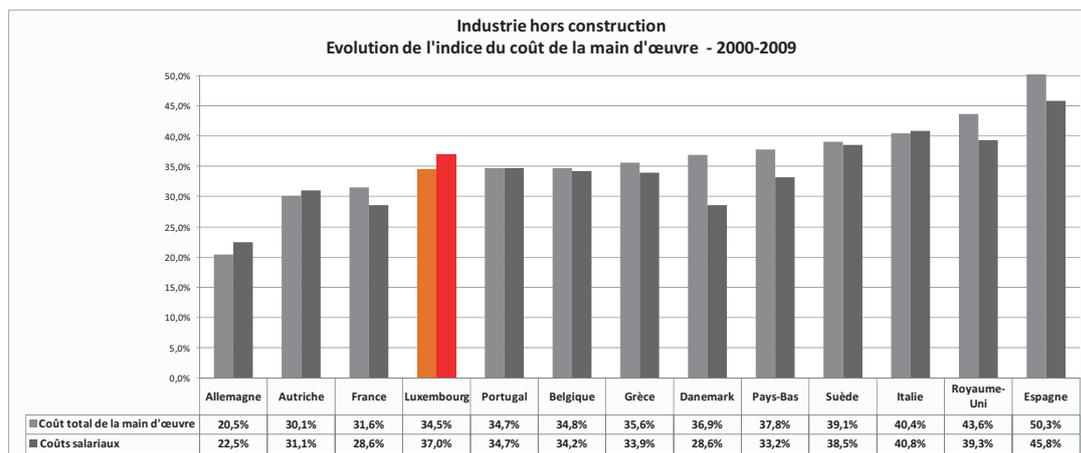
Il ne faut en effet jamais oublier que l'Allemagne est le pays de la zone euro ayant connu la plus faible croissance économique de l'ensemble de la zone euro et qu'avec une croissance aussi faible que la leur, il n'y a rien d'étonnant à ce que les coûts salariaux progressent si lentement. Sans parler du fait que c'est peut-être justement en raison de cette faiblesse dans l'évolution des coûts salariaux que l'Allemagne est également l'économie la moins dynamique de la zone. Le même constat peut être fait pour la France, même si elle a connu sur la période une croissance tout de même plus forte que l'Allemagne.

¹⁰ Id.



Source: Eurostat, calculs CSL (données non disponibles pour Irlande et Finlande)

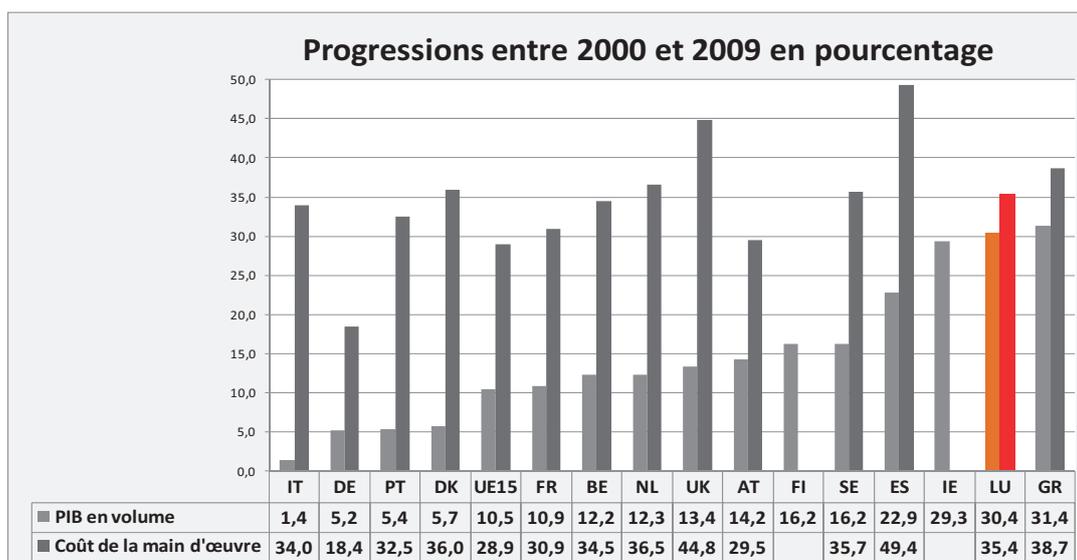
Concernant l'industrie elle-même, la situation est même encore plus favorable aux entreprises luxembourgeoises. Entre 2000 et 2009, seuls trois pays de l'UE15 ont connu une progression des coûts de la main-d'œuvre plus faible qu'au Luxembourg.



Source: Eurostat, calculs CSL (données non disponibles pour Irlande et Finlande)

Comme on peut le constater, l'évolution des coûts de la main-d'œuvre au Luxembourg est donc bien loin d'être pénalisante pour l'économie luxembourgeoise. Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'on met en parallèle ces évolutions avec les performances économiques respectives de chaque pays.

Si le Luxembourg a connu la plus forte progression du PIB en volume depuis 2000 (nous laisserons de côté le cas particulier de la Grèce), l'évolution des coûts de la main-d'œuvre se situe simplement à un niveau intermédiaire. Il ne semble donc pas que les augmentations de coûts salariaux aient été pénalisantes pour l'économie luxembourgeoise.



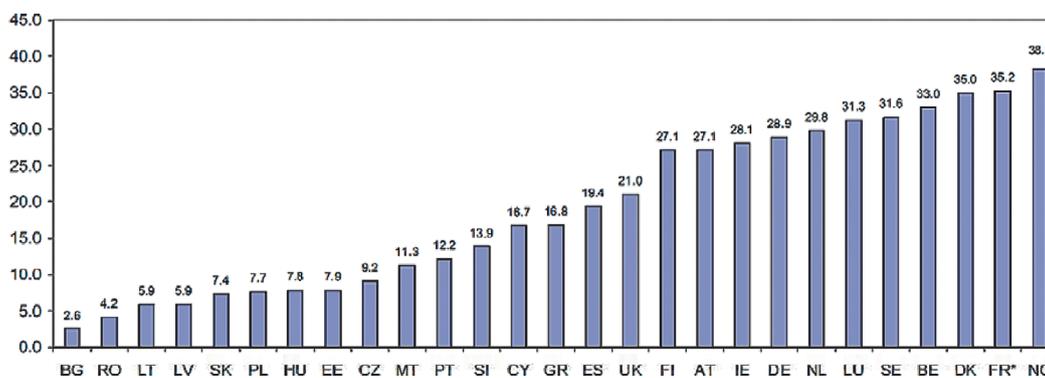
Source: Eurostat, calculs CSL

On peut donc constater que l'évolution des coûts salariaux n'est pas si dramatique que certains voudraient le faire croire.

25. Les données suivantes issues des „Regards sur le niveau du coût de la main-d'œuvre et la durée de travail au Luxembourg et en Europe“ du Statec relativisent également quelque peu l'histoire des salaires pénalisants.

Le Luxembourg se situe seulement en 6e place en ce qui concerne le coût horaire moyen alors qu'il dispose de la main-d'œuvre la plus productive.

Graphique 2: Coût horaire moyen en 2008 (en EUR)



Source: Eurostat – enquête CMO 2008; Secteurs B-S sans O; hors apprentis; coût par heure travaillée; *FR aussi sans P

Dans le tableau suivant, parmi les pays considérés, le Luxembourg ne se situe dans aucun secteur à la première place, mise à part celui de la santé et des actions sociales. Même dans les activités financières et d'assurance, il est dépassé par la France et la Belgique.

Coût horaire dans certains secteurs choisis en 2008 (en EUR)

	<i>C</i> <i>Industr. manuf.</i>	<i>F</i> <i>Construc.</i>	<i>G</i> <i>Commerce</i>	<i>I</i> <i>Horesca</i>	<i>K</i> <i>Act. fin. & d'ass.</i>	<i>Q</i> <i>Santé & act.</i>
LU	28.3	21.3	21.1	16.4	54.7	34.1
BE	36.7	28.7	30.9	c	55.7	27.4
FR	37.4	31.9	30.7	23.2	58.6	32.2
DE	33.4	23.9	24.5	15.0	43.9	24.6
NL	30.3	30.3	25.0	17.7	49.7	29.4
AT	30.0	28.0	23.1	13.6	42.8	25.8
PT	9.9	9.7	10.8	8.5	31.7	11.6

Source: Eurostat – enquête CMO 2008; hors apprentis; coût par heure travaillée; c: donnée confidentielle

Dans l'industrie manufacturière, dans la construction et dans le commerce, le coût horaire est moins élevé qu'en Belgique, France, Allemagne, Pays-Bas et Autriche.

Dont acte.

26. En ce qui concerne les données les plus récentes présentées en évolution (base 100 en 2008, et non en 2000) et largement provisoires, l'indice du coût de la main-d'œuvre montre une progression au Luxembourg de 6,5% entre 2008 et 2010. L'indice aurait progressé plus rapidement au Luxembourg que dans la moyenne des pays pour lesquels des données sont disponibles (3,9%).

D'ailleurs, le Luxembourg a connu une croissance économique supérieure à la moyenne également sur cette période.

*Indice du coût de la main-d'oeuvre – Industrie, construction et services
(Indice, 2008=100)*

	<i>2010</i>	<i>2009</i>	<i>2008</i>
Belgique	:	103.8	100.0
Bulgarie	122.8 (p)	112.2 (p)	100.0 (p)
République tchèque	108.5	106.5	100.0
Danemark	106.9	103.8	100.0
Allemagne	103.4	102.7	100.0
Estonie	96.2	98.1	100.0
Grèce	99.6	100.2	100.0
Espagne	104.9 (p)	104.7 (p)	100.0 (p)
France	104.2	101.3	100.0
Chypre	106.1	104.3	100.0
Lettonie	91.5 (p)	96.1 (p)	100.0 (p)
Lituanie	90.7	95.5	100.0
Luxembourg	106.6	103.9	100.0
Hongrie	97.7 (p)	99.2 (p)	100.0
Malte	100.5 (p)	99.5 (p)	100.0 (p)
Pays-Bas	104.0 (p)	102.2 (p)	100.0 (p)
Autriche	104.4 (p)	103.5	:
Pologne	107.4	106.1	100.0

	2010	2009	2008
Portugal	103.1 (p)	102.4 (p)	100.0 (p)
Roumanie	112.1 (p)	110.8 (p)	100.0 (p)
Slovénie	105.0 (p)	103.8 (p)	100.0 (p)
Slovaquie	106.4 (p)	103.3 (p)	100.0
Suède	105.0 (p)	103.0	100.0
Royaume-Uni	102.8 (p)	99.4	100.0

Source: Eurostat

*

5. LES FINANCES PUBLIQUES

Comme en 2006, une amélioration subite des comptes publics

27. Comme le montre le tableau ci-dessous, le gouvernement prévoyait lors de la 11ème actualisation du programme de stabilité et de croissance un déficit 2010 de 3,9%, lequel était censé grimper en 2011 à 5% du PIB.

Solde Administrations publiques (en % du PIB)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
5ème Actualisation	nov-03	2,4%	-0,6%	-1,8%	-2,3%	-1,5%								
6ème Actualisation	nov-04		0,8%	-1,4%	-1,0%	-0,9%	-1,0%							
7ème Actualisation	nov-05			-1,2%	-2,3%	-1,8%	-1,0%	-0,2%						
8ème Actualisation	nov-06					-1,5%	-0,9%	-0,4%	0,1%					
9ème Actualisation	oct-07					0,7%	1,0%	0,8%	1,0%	1,2%				
10ème Actualisation	oct-08						3,2%	2,3%	1,1%	0,8%	1,1%			
11ème Actualisation	janv-10							2,5%	-1,1%	-3,9%	-5,0%	-4,6%	-4,3%	-3,1%
Budget 2011/PNR	oct-10								-0,7%	-2,2%	-1,2%			
Comptes nationaux		2,1%	0,5%	-1,1%	0,0%	1,4%	3,6%	2,9%	-0,7%	-1,9%	-0,7%			

Source: Actualisations du programme de stabilité et de croissance et Statec

Il est particulièrement instructif de comparer les „prévisions“ gouvernementales avec celles du Statec. Alors que fin 2009 / début 2010, gouvernement et Statec étaient d'accord pour prévoir une nette dégradation du solde des administrations publiques, dès le mois de juin 2010, le Statec revoyait nettement à la baisse le déficit 2010. Comme le souligne le Statec, „les perspectives améliorées en matière de recettes ne sont pas dues à une révision générale à la hausse des perspectives de croissance économique, mais plutôt à une sous-estimation des recettes au printemps 2010“ (NC 2/10, p.94).

Solde Administrations publiques (en % du PIB)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Note de conjoncture 2/2009	nov-09							2,5%	-2,7%	-4,8%	-4,0%			
Note de conjoncture 1/2010	juin-10							2,9%	-0,7%	-2,1%	-1,7%			
Note de conjoncture 2/2010	nov-10								-0,7%	-1,9%	-0,7%			
Comptes nationaux		2,1%	0,5%	-1,1%	0,0%	1,4%	3,6%	2,9%	-0,7%	-1,9%	-0,7%			

Source: Statec

Cette amélioration, annoncée dès juin par le Statec et qualifiée en son temps de trop optimiste par le ministre des Finances Luc Frieden, a pourtant bien été intégrée quelques mois plus tard par le gouverne-

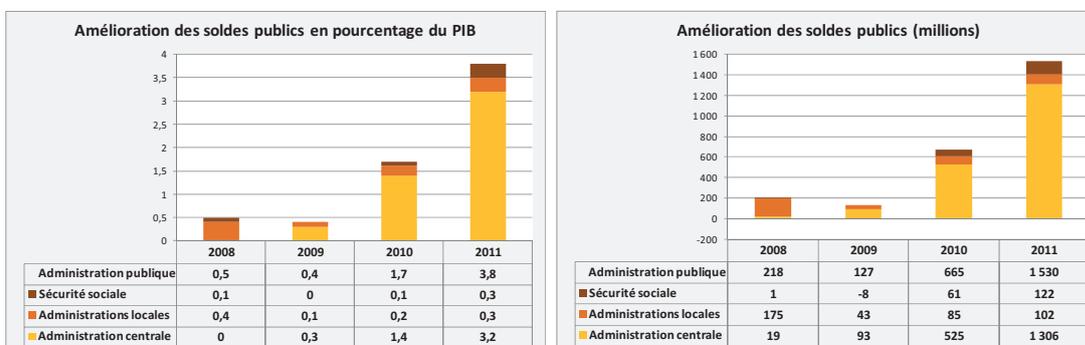
ment lors de l'élaboration de son projet de budget pour 2011. Il est vrai que comme en 2006, l'amélioration des comptes publics n'intervenait qu'après la prise de mesures défavorables aux salariés.

28. En effet, entre la 11ème actualisation du PSC et le projet de budget 2011 repris dans le Programme National de Réforme, on note une substantielle amélioration de la situation des finances publiques.

Pour l'ensemble des administrations publiques en 2010, avant même la mise en place des mesures d'assainissement, si ce n'est 8 millions d'euros liées à la suppression des allocations familiales pour les plus de 18 ans à partir d'octobre, on note une amélioration du solde de l'ensemble des administrations publiques de 1,7 point de PIB.

Pour 2011, l'amélioration est nettement plus substantielle puisqu'elle porte sur 3,8 points de PIB, alors que les mesures d'assainissement chiffrées par le gouvernement à 718 millions représenteraient 1,7% du PIB en 2011. Nous sommes donc en présence d'une amélioration en quelques mois de plus de deux points de PIB!

La note du Comité de prévision précitée estime le déficit des Administrations publiques à 1,7% pour l'année 2010 et à 1,5% pour l'année 2011.



28bis. Si pour les administrations locales et la sécurité sociale, les améliorations portent sur quelques décimales, pour l'administration centrale, l'amélioration est pour le moins spectaculaire puisqu'elle porte sur 1,4 point de PIB en 2010.

Certes le PIB 2010 a été revu à la hausse par rapport au PSC, mais cette hausse est de 1,8% en valeur (709 millions d'euros), soit simplement 0,1 point de plus que l'amélioration du solde des administrations publiques qui serait de 665 millions selon le projet de budget (en prenant le milieu de la fourchette donnée par le gouvernement pour l'administration centrale).

La seule progression du PIB ne suffit donc pas à expliquer la très nette amélioration à laquelle nous devrions assister en 2010.

Pour 2011, les améliorations des soldes de la sécurité sociale ainsi que des administrations locales sont de 0,3% du PIB chacune. Pour l'administration centrale, l'amélioration est de 3,2% du PIB alors que rappelons-le, les mesures d'assainissement de 718 millions correspondent à 1,7 point de PIB en 2011.

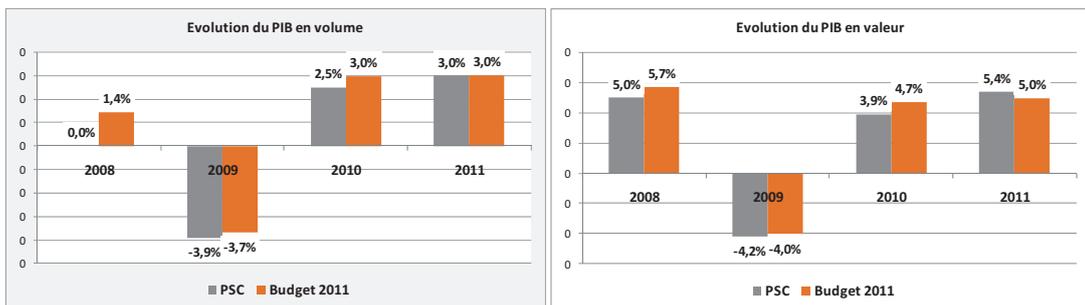
Cette amélioration du solde de 3,2 points de PIB correspond à 1.306 millions d'euros, soit un niveau nettement supérieur à l'ensemble des mesures d'assainissement. Dans une interview au magazine Paperjam, le Ministre des finances Luc Frieden a déclaré, en répondant à une question sur les parts respectives entre la conjoncture et les mesures d'assainissement de la réduction du déficit annoncé, que: „C'est moitié-moitié. Mais il est évident que sans les mesures d'assainissement budgétaire, nos finances publiques afficheraient un déficit de 3% et l'administration centrale de près de 5%. Il est donc nécessaire de réduire le déficit et les mesures que nous avons prises y ont contribué substantiellement. Il convient maintenant de maintenir cet effort. A court terme, nous avons conscience que certaines décisions ne sont pas populaires. Mais à partir du moment où notre action se situe dans la durée, il n'y a pas d'alternative à ces mesures de réduction du déficit budgétaire et nous devons continuer sur cette même trajectoire au cours des prochaines années.“¹¹

¹¹ <http://www.paperjam.lu/article/fr/luc-frieden-«nous-avons-conscience-que-certaines-décisions-ne-sont-pas-populaires»>

L'amélioration serait donc due pour moitié à la conjoncture et pour moitié aux mesures d'assainissement. La déclaration du ministre des finances correspond à peu de choses près aux 718 millions de mesures sur les 1.530 millions d'amélioration totale du solde des administrations publiques.

Toutefois, si l'on sait d'où provient l'amélioration due aux mesures d'assainissement, pour peu que l'on accorde crédit aux estimations gouvernementales qui ne sont étayées par aucune méthodologie et source, selon les dires du ministre des Finances, il resterait donc 812 millions d'euros liés à l'amélioration conjoncturelle.

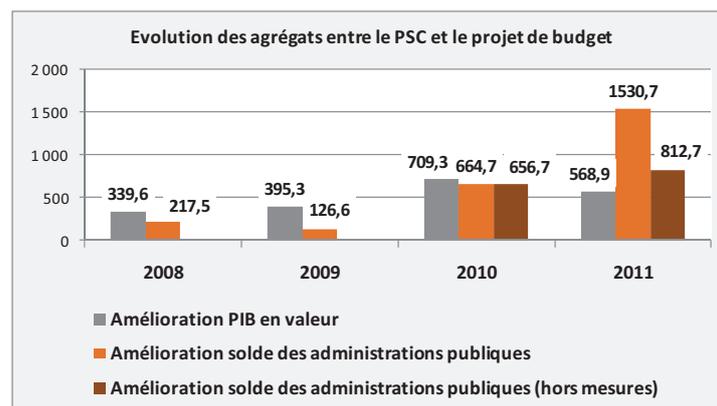
28ter. Quelle aura donc été l'amélioration conjoncturelle entre janvier 2010 (date de la 11ème actualisation du PSC) et octobre 2010 (date de dépôt du projet de budget 2011) permettant une telle amélioration?



Comme on peut le constater, la croissance a été quelque peu revue à la hausse, mais cela suffit-il à expliquer une telle amélioration des finances publiques hors mesures budgétaires?

Comme le montre le graphique ci-dessous, il est vrai que la conjoncture s'avère finalement légèrement plus favorable que le gouvernement ne l'anticipait initialement, ce qui se reflète dans les valeurs du PIB qui sont pour toutes les années supérieures. Il est donc logique que le solde des administrations publiques le soit également.

Cependant, si pour les années 2008 et 2009 les révisions provenant des comptes nationaux du Statec sont cohérentes, pour les années 2010 et 2011, correspondant aux prévisions du gouvernement, il semble bien qu'il y ait un problème. Pour 2010, l'amélioration du solde est presque équivalente à celle du PIB, ce qui semble déjà peu probable, mais pour 2011, même hors mesures d'assainissement, l'amélioration du solde est nettement plus importante que celle du PIB.



Il est donc bien peu probable que l'on puisse imputer la moitié de l'amélioration du solde des administrations publiques à un retour d'une conjoncture plus favorable. En effet, **si la conjoncture s'est avérée finalement légèrement plus favorable, le solde budgétaire s'améliore lui sans commune mesure avec „l'amélioration conjoncturelle“,** qui somme toute est relativement marginale.

On peut donc affirmer que ce n'est pas seulement les mesures d'assainissement et l'amélioration de la conjoncture qui auront permis l'amélioration substantielle de l'état des finances

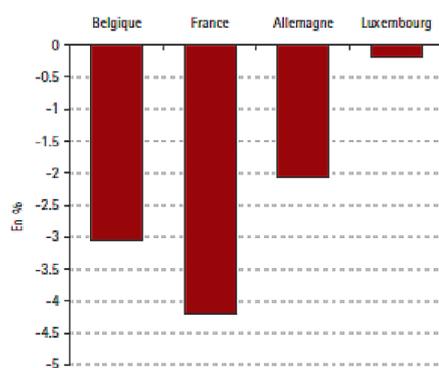
publiques, mais surtout également des prévisions trop pessimistes à croissance presque „inchangée“.

29. Des finances publiques qui tout comme l'économie luxembourgeoise sont dotées d'une grande capacité de résilience

Tout comme l'économie luxembourgeoise, qui malgré sa spécialisation dans la finance internationale, a su résister particulièrement bien à la crise et semble à la vue des dernières données rebondir avec une grande facilité, les finances publiques sont en situation pour le moins favorable compte tenu du contexte.

Alors que dès 2009, les pays voisins ont dû faire face, en même temps qu'à une forte augmentation de leurs dépenses publiques pour faire face à la crise, à une détérioration marquée de leurs recettes, le Luxembourg ne voyait ses recettes diminuer que de 0,7% par rapport à 2008. Cette performance est remarquable comme le souligne le Statec: „Malgré cette exposition relativement forte des recettes fiscales luxembourgeoises vis-à-vis des marchés financiers, il est remarquable que dans une comparaison européenne, le Luxembourg enregistre la plus faible dégradation des recettes en comparaison avec ses pays voisins depuis 2008.“ (NC 2/10, p.86)

Graphique A: Recettes publiques, variation 2009/2008, comparaison européenne*



Source: STATEC, Eurostat

*Total des administrations publiques (secteur S13)

On pourra faire remarque qu'en 2009, la crise n'avait pas encore entièrement exercé ses effets sur les recettes fiscales, mais les résultats 2010 sont pour le moins encourageants.

Les recettes publiques en 2010 dépassent celles initialement prévues de près d'un milliard. Ainsi la note du Comité de prévision précitée prévoit une progression des recettes totales des Administrations publiques de 4,6% par rapport à 2009.

*

6. CONCLUSION

30. La CSL n'entend pas remettre en cause le projet de loi sous rubrique, étant donné qu'il s'agit de la pure et simple transposition d'un accord conclu entre partenaires sociaux.

Elle se doit néanmoins de constater qu'une perpétuelle modulation de l'indexation automatique des salaires à l'évolution des prix sur base de données économiques largement provisoires met quelque peu en question le caractère „automatique“ de cette indexation.

*

31. Par ailleurs, il y a lieu de constater qu'à ce jour déjà, les données économiques ont sensiblement évolué par rapport à celles avancées par le Gouvernement au moment de la conclusion de l'accord bipartite, ceci à la fois en ce qui concerne la croissance économique et la situation

des finances publiques, mais aussi en ce qui concerne l'inflation, et donc le pouvoir d'achat des ménages, ceci non seulement à cause de l'évolution des prix pétroliers, mais également à cause des mesures discrétionnaires des autorités publiques.

*

32. La CSL ne partage d'ailleurs pas l'argument du Gouvernement de placer la modulation de l'indexation des salaires dans le cadre d'une quelconque problématique (d'amélioration) des finances publiques. Déjà lors de la modulation de l'indexation pour les années 2006 à 2009, décidée en 2006, le Gouvernement avançait un impact positif d'une telle modulation de l'indexation sur les finances publiques.

Les calculs de la CSL, confirmés par ceux de la Banque centrale du Luxembourg, montrent que l'impact d'un report d'une tranche indiciaire, voire d'une annulation d'une telle tranche est neutre au niveau des finances publiques considérées dans leur ensemble (à savoir au niveau des Administrations publiques).

D'ailleurs un bilan officiel de l'impact de la modulation de l'indexation au cours des années 2006-2009 sur les finances publiques a été demandé à maintes reprises par la CSL, mais n'a jusqu'à présent pas été réalisé par le Gouvernement.

Dans le cadre du présent projet de loi, les auteurs du projet insinuent encore¹² qu'il y aurait un impact positif de la modulation prévue pour 2011 sur les finances publiques sans avancer des chiffres concrets sur les „effets macroéconomiques indirects“.

Si notre Chambre concède qu'il est difficile d'estimer exactement tous ces effets (notamment via les impôts indirects), certains effets sont néanmoins plus facilement mesurables (impôts directs, cotisations sociales). Si le Gouvernement continue donc à avancer l'argument des finances publiques pour justifier une modulation de l'„index“, la CSL estime qu'il devrait montrer chiffres à l'appui l'impact global d'une telle modulation sur les finances publiques, ne fût-ce que par honnêteté intellectuelle.

*

33. Même si l'on concédait un effet négatif d'une tranche indiciaire sur les finances publiques, vu les nouvelles données concernant leur évolution et vu également le fait que par des décisions publiques, les autorités publiques ont engendré une perte de pouvoir d'achat via une augmentation des prix administrés non compensée par l'application „normale“ d'une tranche indiciaire, la CSL estime que, si les parties de l'accord bipartite à l'origine du présent projet n'y renoncent pas d'un commun accord, d'autres mesures compensatoires s'imposent.

En fait, cela signifierait que le point 3 de l'accord bipartite précité devrait s'appliquer déjà en 2011, ceci toutefois non seulement pour les revenus les moins élevés.

Dans la perspective d'un relèvement éventuel des taux d'intérêts directeurs de la Banque centrale européenne dans les semaines à venir, une détérioration supplémentaire du pouvoir d'achat des ménages ayant contracté un prêt hypothécaire à taux variable risque de s'opérer, ce qui renforce encore la nécessité de mesures compensatoires immédiates.

*

34. Dans ce contexte, des mesures compensatoires „classiques“ sont envisageables au niveau des transferts sociaux ou au niveau fiscal. Dans le contexte de la poussée inflationniste que nous connaissons actuellement, il serait toutefois également opportun d'envisager le retrait ou la modification de certaines décisions publiques qui ont poussé l'inflation et augmenté les dépenses non élastiques des ménages.

12. „la réduction du coût salarial réalisée par la modulation du système d'indexation des salaires, traitements, pensions et rentes à l'indice du coût de la vie se chiffre, avec un retard supposé de 4 mois par rapport à la situation non modulée, à 160 millions d'euros dans le chef de l'ensemble des employeurs (28,2 millions pour le secteur public) au cours de l'année 2011, en négligeant les effets macroéconomiques indirects“.

Comme il n'est jamais trop tard pour bien faire, la CSL tient à réitérer une remarque formulée dans son avis relatif au projet de loi sur l'eau dans lequel elle considérait qu'il appartient aux autorités publiques d'assurer la gestion de l'eau et sa distribution équitable à tous les citoyens.

La directive transposée permet l'introduction d'une composante sociale dans la fixation du prix de l'eau, faculté non retenue à l'époque par le législateur national. Or, la CSL est d'avis que le „prix de l'eau“ doit être un prix „à composante sociale“.

Si l'idée de responsabiliser les citoyens face à l'utilisation de cette ressource naturelle que constitue l'eau était entièrement approuvée, il était demandé que le projet de loi soit amendé pour que des facteurs sociaux puissent être pris en compte dans la détermination des redevances à verser par les ménages pour l'eau fournie. L'eau n'étant pas un bien marchand, mais un bien public commun, dont l'accès doit être garanti à tous les citoyens équitablement, des composantes d'ordre social doivent forcément rentrer en ligne de compte. Les citoyens doivent être traités de manière égale, c'est-à-dire à situation, à force contributive égale; le coût à supporter pour l'accès à l'eau doit être le même.

Par ailleurs, l'introduction d'une composante sociale dans le prix de l'eau – si elle résulte dans une baisse des prix pour certaines catégories de ménages – contribuerait à freiner l'inflation.

Dans le même ordre d'idées, c'est-à-dire permettre un allègement de dépenses „obligatoires“ pour les ménages et freiner en même temps l'inflation, la CSL estime qu'il y a lieu de reconsidérer les augmentations des participations des assurés au financement des soins de santé introduites au 1er janvier 2011.

Ceci notamment au vu des données financières les plus récentes présentées par la CNS (8 mars 2011). Il en résulte que la situation financière estimée pour 2010 est nettement meilleure que prévue dans le budget voté 2010: l'excédent a augmenté de 76,6 millions d'euros. Pour 2011, on constate le même phénomène: entre budget voté 2011 et l'estimation actuelle, l'excédent est d'ores et déjà passé de 72,5 à 92,3 millions d'euros.

Au vu de ces évolutions, la CSL estime que la CNS devrait retirer les augmentations des participations introduites à partir de janvier 2011.

*

35. Ensuite, la Chambre des salariés tient à relever que l'accord bipartite précité, dont une partie seulement est mise en œuvre par le présent projet, comprend également l'obligation pour le ministère de l'Economie et du Commerce extérieur de mettre „en place un dispositif d'observation des prix à la consommation, des coûts et des marges“.

Si en l'occurrence, ce sont les prix pétroliers et les prix administrés qui sont responsables de la poussée inflationniste actuelle, la CSL estime néanmoins indispensable la création d'un Observatoire des prix, des coûts et des marges pour approfondir les connaissances des mécanismes de fixation des prix en général au Luxembourg.

La France fait étudier mensuellement la formation des prix et des marges par un Observatoire du même nom depuis 2008 déjà; un premier rapport annuel sur la formation des prix des produits alimentaires devrait être présenté prochainement au Parlement. La Belgique dispose d'un outil équivalent qui remet des rapports annuels depuis sa création. L'édition sur l'année 2010 a par exemple mis en exergue que „lorsque le prix des matières premières augmente, les prix des produits transformés suivaient rapidement cette augmentation, tout comme le prix à la consommation de ces produits. Par contre, lors de la diminution du coût de ces mêmes matières premières, l'industrie alimentaire tardait à diminuer les prix de ses produits transformés alors que le prix à la consommation lui ne baissait jamais. Cette pratique permet ainsi à l'industrie alimentaire et aux détaillants d'augmenter leurs marges brutes“.

Ces outils permettent une transparence accrue sur la formation des prix et des marges concernant les produits de grande consommation dans l'économie marchande. L'utilité d'un tel observatoire est indéniable au Luxembourg pour déconstruire les phénomènes structurels qui affectent ses marchés, alors que, par exemple, le commerce est une des sources principales de l'inflation nationale. Pourquoi tant de réticences de la part du patronat luxembourgeois? Y aurait-il des choses inavouables à cacher, telle que des ententes sur les prix?

Rappelons d'ailleurs qu'en situation d'inflation possiblement excessive (*„en cas d'aggravation de la situation économique et sociale se traduisant notamment par une divergence sensible du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne des principaux partenaires commerciaux ou une détérioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur les marchés internationaux“*), si le code du travail dans sa version actuelle¹³ prévoit la modulation de l'indexation des salaires, il existe une autre possibilité prévue au même article L. 512-12CT: *„le blocage temporaire des marges et des prix des produits et des services, y compris les loyers, dans la mesure où les facteurs de hausse ne résultent pas soit d'un acte des autorités publiques, soit d'une initiative de fournisseurs étrangers“*.

Sans l'existence d'un Observatoire des prix et des marges luxembourgeois digne de ce nom, soutenu par une initiative législative imposant aux entreprises de fournir toutes les informations utiles aux travaux de l'Observatoire, les chances de pouvoir un jour invoquer et activer cette clause sont bien minces, pour ne pas dire inexistantes.

*

36. L'évolution des prix pétroliers étant avancée comme un des arguments de la présente modulation de l'indexation des salaires, la CSL tient à rappeler quelques réflexions faites dans son Dialogue analyse *„Oui à l'indexation automatique et intégrale des salaires“* de septembre 2010.

Dans cette publication, notre Chambre s'était demandé si les prix des carburants n'augmentent pas prioritairement ou de manière plus accélérée en période de croissance; les sortir de l'index amènerait à une sous-indexation des salaires en période de croissance et une sur-indexation en période de ralentissement.

En effet, lorsque les prix des produits pétroliers progressent plus rapidement que l'inflation, ceux-ci la tirent vers le haut, si bien que l'inflation totale est supérieure à l'inflation hors produits pétroliers. Inversement, en phase de baisse des prix pétroliers, la croissance des prix hors produits pétroliers devient plus forte que l'inflation totale.

Ce phénomène s'est en effet produit en 2008-2009, bien que la CSL tient à préciser que l'évolution des prix pétroliers constituant un phénomène assez complexe, dépendant notamment aussi, malheureusement, comme nous le voyons actuellement des effets de la spéculation et d'événements géopolitiques.

Néanmoins, les phases de forte croissance des prix pétroliers ayant une plus forte probabilité de se produire en période d'activité soutenue, nous risquerions donc d'aboutir à une indexation moins forte que l'inflation moyenne en période de croissance soutenue et, inversement, à une indexation des salaires plus forte que l'inflation moyenne en période de ralentissement.

Dans les deux cas, l'indexation des salaires risquerait de jouer à l'inverse du cycle économique.

La crise actuelle nous a montré qu'avec le fort ralentissement de l'activité économique mondiale, les cours du pétrole ont fortement chuté. Ainsi, au moment où la crise a le plus durement frappé, entre l'automne 2008 et 2009, l'inflation hors produits pétroliers¹⁴ s'est révélée plus élevée que l'inflation totale et inversement, au moment où la reprise s'installe, c'est l'inflation totale qui remonte au-dessus de l'inflation hors produits pétroliers.

Hors modulation de l'index qui était en vigueur jusqu'en 2009, les tranches indiciaires basées sur un indice hors produits pétroliers auraient donc été nettement plus rapprochées qu'en étant basées sur l'IPCN.

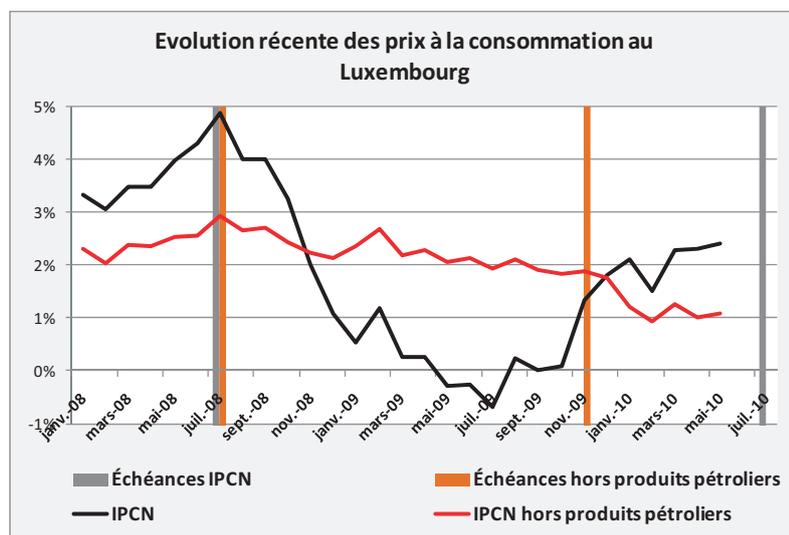
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, si l'on avait appliqué à partir de la dernière tranche indiciaire un indice sans pétrole, la tranche indiciaire serait arrivée à échéance bien avant celle de l'IPCN. Cela aurait amené au paiement d'une nouvelle tranche à un moment où l'économie

13 Toutefois, la CSL a par ailleurs déjà remis en doute le bien-fondé théorique d'une dégradation de la situation économique ou d'une perte de compétitivité des entreprises par l'inflation, qui n'est que la montée des prix des produits de consommation des seuls ménages. Si même les coûts salariaux n'ont pu jusqu'alors être invoqués, les coûts du capital, supportés par les marges des entreprises, ne sont quant à eux pas suffisamment étudiés.

14 Carburants et lubrifiants, combustibles liquides et gaz.

était encore en récession. L'échéance IPCN suivante arrive en effet à échéance en juillet 2010, soit huit mois plus tard.

*Evolution des prix à la consommation au Luxembourg
(janvier 2008-mai 2010)*



Source: Stateg; calculs: CSL

Les tranches seraient donc tombées tant pour les entreprises que pour les salariés à un moment moins opportun.

*

37. Par ailleurs sortir les produits pétroliers du panier de consommation viderait l'index de sa substance et ne lui permettrait plus de jouer son rôle en tant qu'instrument de compensation d'une perte de pouvoir d'achat.

La CSL se montre donc entièrement d'accord avec la deuxième partie de la phrase suivante du Premier ministre luxembourgeois, Monsieur Jean-Claude Juncker, prononcée dans sa déclaration de politique générale du 12 octobre 2005, au sujet de l'indexation des salaires: „*l'alcool et le tabac ne doivent pas forcément figurer dans le panier, alors que les produits pétroliers devront y rester parce que l'augmentation de leur prix entraîne une augmentation considérable du coût de la vie pour le citoyen moyen*“.

Certes, les carburants contribuent à la pollution et ont de la sorte un coût pour la santé et l'environnement. Toutefois, les gens sont obligés de se déplacer, tant pour le travail que pour les loisirs. Les prix de l'immobilier dans et autour de la capitale, plus grand bassin d'emploi, font qu'ils sont de plus en plus obligés de s'éloigner de leur lieu de travail. A défaut de réseaux de transport public ultra-performants et de politique d'aménagement du territoire qui mérite son nom, il s'agit donc d'une dépense quasiment obligatoire pour se rendre sur son lieu de travail. Sortir ces éléments de l'index modifierait le principe de maintien de la valeur des salaires face à l'inflation, sans probablement avoir d'effets véritables en termes de politique de santé ou d'environnement.

En sortant les carburants de l'indice, on ne résout en effet ni le problème des prix de l'énergie, ni le problème sanitaire et environnemental, on arrête simplement de regarder le symptôme. Il serait sans doute plus utile d'instaurer des mesures de promotion d'énergies moins polluantes et/ou alternatives lors de déplacements automobiles (LPG, hybride, hydrogène, électrique, bio-carburant, etc.). Il conviendrait certainement d'appliquer en sus une politique d'aménagement du territoire et une véritable politique environnementale et d'économie d'énergie pour permettre:

- de réduire la consommation d'énergie
- et ainsi de diminuer leur pondération dans l'indice
- et donc de réduire l'inflation.

Sachant que Luxembourg est la ville la plus polluée de la Grande Région (Annuaire statistique de la Grande Région), voilà peut-être des mesures qui devraient s'imposer.

De plus, le poids du gasoil routier et de l'essence ne représente que quelque 5,6% dans les dépenses de consommation, alors que le commerce de détail pèse bien plus lourdement sur ces dépenses, avec $\pm 65\%$.

Rappelons que les prix de produits, pourtant importés et pour lesquels les coûts salariaux luxembourgeois dans la production ne peuvent donc point être déterminants accusent des augmentations plus rapides ou des diminutions moins rapides au Luxembourg qu'à l'étranger. La question qu'il convient de se poser est: pourquoi? D'où la nécessité de créer un Observatoire des prix et des marges.

Par ailleurs, si on veut diminuer l'impact du pétrole dans l'inflation luxembourgeoise, il convient de mener une véritable politique anti-inflationniste structurelle qui combattrait, durablement et à moyen terme, le problème à la racine en visant à diminuer la pondération des produits pétroliers dans le panier de consommation des ménages.

Les retouches cosmétiques opérées dans une optique de court terme par le retrait du pétrole, du tabac ou de l'alcool, qui ne sont pas des mesures pour contrer l'inflation, mais changent uniquement le thermomètre, auront des suites malheureuses notamment pour les ménages. Si l'inflation est pour partie dépendante de phénomènes monétaires pour lesquels la Banque Centrale Européenne est la seule compétente, il existe des voies plus favorables à la fois à la maîtrise de l'inflation et au bien-être des citoyens qui ne relèveraient pas de la simple manipulation du système social, par exemple:

- une moindre dépendance envers les produits pétroliers est impérative afin d'en réduire la consommation et donc la pondération. Une véritable politique environnementale visant un développement massif de réseaux de transports en commun ultraperformants et l'utilisation d'énergies alternatives pour les moyens de transport collectif et particulier, mais aussi de chauffage, permettrait de réduire considérablement la facture énergétique et la sensibilité du taux d'inflation aux cours du baril de pétrole tout en remplissant des objectifs de santé publique;
- toutes les prévisions faites par le Statec indiquent à la fois un accroissement du travail frontalier comme de la population résidente. Un vrai programme d'aménagement du territoire ne serait-il pas le meilleur moyen de réduire les déplacements interurbains, la consommation de carburants et d'améliorer l'environnement tout en permettant une baisse du prix des loyers et de la consommation de carburants?
- avec des loyers qui augmentent globalement plus vite que l'inflation, il serait bienvenu de multiplier de vastes programmes immobiliers qui, de plus, permettraient de soutenir le secteur de la construction.

Dans ce contexte, les investissements publics des dernières années ont-ils réellement contribué à développer au mieux des instruments de cohésion sociale, des politiques de santé publique, de transports publics, énergétique ou environnementale, alors que ceux-ci auraient pu contribuer à endiguer les potentielles poussées inflationnistes en allégeant la pondération de postes de consommation repris dans le panier. Les années dorées du tournant du siècle n'ont-elles peut-être pas amené les autorités publiques à investir sans vraiment prendre toute la mesure du caractère essentiel des engagements financiers et de leurs externalités positives pour l'économie?

*

38. La CSL tient donc à souligner qu'il faut laisser l'index jouer son rôle pour lequel il a été introduit, à savoir compenser une perte de pouvoir d'achat calculée sur base d'un panier de consommation le plus représentatif possible et non vidé de son sens. Il ne convient pas d'essayer d'octroyer à l'index des vertus qu'il n'est pas censé avoir et qu'il ne va jamais acquérir. L'index n'est pas un instrument capable de résoudre tous les problèmes qui se posent à notre société; il ne faut pas procéder à son utilisation détournée.

L'argumentation selon laquelle ces produits n'auraient rien à voir dans le panier de référence servant à l'échelle mobile, puisque les entreprises luxembourgeoises ne seraient pas responsables de l'augmentation des prix, est un couteau à double tranchant. En effet, si les salariés et pensionnés ne bénéficiaient plus de la revalorisation de leurs revenus, ils pourraient néanmoins continuer à acheter tabac et carburants en raison de l'inélasticité de la demande pour ces produits, mais réduire en revanche les achats d'autres produits jugés moins indispensables par eux. Ainsi, le boulanger qui n'aurait plus à indemniser la hausse des prix de pétrole par la voie de l'indexation pourrait voir ses ventes de croissants et pains au chocolat diminuer en raison de la réduction des revenus réels des ménages.

*

39. Rappelons à titre de conclusion concernant directement le projet de loi sous rubrique que notre Chambre prend bonne note de la transposition d'une partie de l'accord bipartite de septembre 2010.

Elle insiste sur la mise en œuvre parallèle et immédiate du point 6 de cet accord concernant la mise en place d'un Observatoire des prix, des coûts et des marges qui constitue un point clé de l'accord pour les représentants des salariés. La création d'un tel observatoire devrait être saluée par tous ceux qui souhaitent plus de transparence dans le fonctionnement de l'économie luxembourgeoise.

Par ailleurs, notre Chambre, si elle ne se prononce pas contre le présent projet, estime néanmoins que les autorités publiques, via certaines mesures discrétionnaires au niveau des prix administrés, ont renforcé l'impact négatif du présent projet sur la situation des salariés. Vu l'amélioration de la situation des finances publiques confirmée récemment par la note du comité de prévision précitée, des mesures compensatoires immédiates s'imposent.

Ces mesures peuvent être de deux ordres:

- des transferts organisés via la politique sociale et/ou fiscale;
- le retrait de décisions publiques ayant eu comme conséquence et un renforcement de l'inflation et une augmentation de dépenses pouvant être caractérisées d'„inévitables“ pour les ménages (eau, dépenses de santé). Cette deuxième solution permettrait d'alléger les charges des ménages et de freiner en même temps l'inflation.

Luxembourg, le 1er avril 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction

René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le président

Jean-Claude REDING

Entré à l'Administration parlementaire le 8 avril 2011.

