



## C ompétitivité salariale et indexation automatique en Belgique

2013/18

10 | 12 | 2013



COMMUNAUTE



PROSPERITE



PROTECTION

*“Si un homme désire sincèrement suivre la meilleure voie que la vie lui offre, il doit apprendre à maintenir une attitude critique face aux coutumes et aux croyances de sa tribu” (Bertrand Russell)*

La Belgique, tout en étant membre de la zone euro et en ayant une économie très ouverte et très intégrée avec les pays avoisinants, se caractérise par des dispositifs socio-économiques spécifiques. Qu'il s'agisse de la durée d'indemnisation du chômage, du rôle des partenaires sociaux, de la responsabilisation financière en cas de départ prématuré à la retraite, de la fiscalité, de la réglementation du marché des biens et services ou de la formation des salaires, la Belgique a fait à de nombreux égards des choix différents de ses principaux partenaires commerciaux. La présente contribution vise à examiner de manière non technique une de ces spécificités, à savoir l'indexation automatique des salaires, en plaçant cette analyse dans le cadre d'une réflexion sur la compétitivité de l'économie nationale.

La note est subdivisée en quatre parties. La première pose les balises de la mesure de la compétitivité salariale. La deuxième documente l'écart salarial qui prévaut entre la Belgique, d'une part, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas d'autre part. La troisième analyse les vertus et les limites de l'indexation automatique. La quatrième conclut.

ETIENNE DE CALLATAÏ  
Visiting Fellow Itinera Institute  
Chief Economist Banque Degroof

## 1. Salaires et compétitivité

Si la question du niveau et de l'évolution des salaires occupe une place aussi importante dans le débat public belge, c'est par la crainte de perte de compétitivité de l'économie belge qui y est liée et, au-delà de pertes d'emploi et donc de bien-être collectif. La diminution des parts de marchés, plus marquée en Belgique que dans la moyenne des pays avoisinants et la sensible détérioration de la balance extérieure courante nationale justifient ces inquiétudes. Il est dès lors intéressant d'aborder la question salariale par une réflexion sur la notion même de compétitivité et sur les concepts qu'il est pertinent d'utiliser.

### *La compétitivité d'une entreprise à la compétitivité d'un Etat*

Qu'une entreprise cherche à gagner en compétitivité pour accroître sa part de marché et augmenter ses profits grâce à de moindres coûts ou une meilleure offre est une chose, que la collectivité y gagne en est une autre, même si souvent la quête individuelle de compétitivité conduit à l'innovation et à la croissance. Qu'une entreprise se doive d'être compétitive, sous peine de risquer de disparaître, est une évidence mais il est erroné d'en inférer que l'intérêt général sur un territoire donné gagnerait ipso facto à voir les entreprises qui y opèrent être plus compétitives, ne serait-ce que parce qu'un pays ne disparaît pas. Une autre manière aisée de s'en apercevoir est de renvoyer aux avantages du commerce international chers à Ricardo : le gain pour notre partenaire commercial n'est pas nécessairement une perte pour nous, là où le gain de part de marché d'une entreprise est la perte d'une autre.

« Ce qui est bon pour General Motors est bon pour les Etats-Unis ». La phrase est aussi connue ... qu'elle est erronée ! Il y a un écart entre la compétitivité des entreprises et l'intérêt général. Il faut donc partager l'ironie de Paul Krugman dans son célèbre *Pop internationalism* de 1996. Même en concédant que les progrès de la pensée économique sont limités, on aurait pu espérer qu'à tout le moins le mercantilisme serait définitivement rejeté mais même cela ne semble pas être le cas ! Dans une perspective de jeu à somme nulle, où ce que gagne un acteur l'est obtenu au détriment d'un autre, la volonté politique de gagner en compétitivité apparaît comme une politique égoïste, de type « *beggar thy neighbour* ».

Si la zone euro était une économie fermée, les gains de compétitivité d'un Etat membre correspondraient à une perte pour un autre et le bien-être agrégé serait inchangé. C'est, d'une certaine manière, le débat sur les limites des vertus du modèle allemand. Il serait compréhensible que l'opinion publique s'oppose à ce que la Belgique cherche à aller mieux au détriment de ses partenaires européens et donc à ce que des politiques augmentent la compétitivité internationale des entreprises locales. Il serait tout aussi compréhensible que l'opinion rejette une diminution des salaires, un recul de la protection sociale ou un assouplissement des normes environnementales qui serviraient la compétitivité immédiate des entreprises mais seraient a priori néfastes pour la collectivité.

### *Pourquoi s'intéresser à la position concurrentielle d'un Etat ?*

Il ne faut pourtant pas refuser le débat sur la compétitivité des entreprises parce que, derrière ce vocable, se cacheraient des politiques égoïstes et une course au moins-disant social et environnemental (race to the bottom). Trois contre-arguments aux critiques de l'examen de la position concurrentielle d'un Etat peuvent être avancés :

- dans une Union monétaire, avec la perte de la flexibilité des taux de change, une évolution trop divergente de la compétitivité conduit à des tensions, voire à des crises, comme l'illustre la récente expérience de certains pays périphériques. Bien sûr qu'il est possible de blâmer les partenaires, aujourd'hui l'Allemagne, pour une quête excessive de compétitivité mais, aussi longtemps que la coordination européenne sera ce qu'elle est, il s'agit d'une réalité qu'il serait nuisible d'ignorer ;
- négliger l'exigence de compétitivité expose une économie ouverte à une perte de bien-être qui la déforce sur le plan politique. Ainsi, il deviendrait difficilement crédible de vanter les mérites du modèle social belge si, par défaut de compétitivité, le taux de chômage venait à fortement augmenter chez nous ; au-delà, l'attrition de la base imposable mettrait en question la pérennité de ce modèle ;
- enfin, ce que recouvre une politique de compétitivité peut conduire à une augmentation du bien-être agrégé et ne pas être un jeu à somme nulle. Rappelons d'abord que la collectivité a intérêt à ce que les ressources soient utilisées par l'entreprise qui en fait le meilleur usage et que si une entreprise gagne en compétitivité, par exemple en motivant mieux ses collaborateurs, il en découle un avantage pour la collectivité. Si un Etat gagne en compétitivité en ayant, par exemple, des services publics qui fonctionnent mieux, il s'ensuit un mieux-être pour la société.

Au-delà, il faut accepter que le terme « compétitivité », quand il est appliqué à un territoire, prend un autre sens que quand il est appliqué à une entreprise. L'ambiguïté est certaine mais l'usage s'est imposé. Pour Denayer et Vandecandelaere (2012, p. 5), « la CE définit la compétitivité comme la capacité d'une économie nationale à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi ».

Une réflexion sur les déterminants de la compétitivité est donc à la fois nécessaire et utile mais bien sûr en prenant en considération le risque non négligeable que la quête de compétitivité débouche sur des mesures anti-redistributives.

### *La compétitivité, pas qu'une question de salaires*

La compétitivité n'est pas qu'une question de coût du travail. Les salaires ne sont qu'une des composantes des coûts directs de production de l'entreprise et la compétitivité n'est pas qu'une question de coûts directs.

Pour éviter d'avoir une vue trop étroite de la compétitivité et en rappelant l'articulation entre compétitivité, productivité et innovation, , voici un aperçu non exhaustif des facteurs qui l'influencent.

- Les coûts directs de production (y compris prélèvements publics)
  - o Salaires
  - o Energie (production, transport, distribution, taxation)
  - o Coût du capital (niveau des taux d'intérêt, exigences en termes de garanties, mécanismes publics d'aides, niveau de la prime de risque exigée sur les fonds propres, traitement fiscal de la rémunération des fonds propres et des fonds de tiers)
  - o Terrains et équipement (prix, réglementations, aides publiques, fiscalité)
  - o Impôt des sociétés
- Les autres déterminants
  - o Propres à l'entreprise et à ses produits (économies d'échelle, motivation des ressources humaines, synergies avec d'autres opérateurs, ...)
  - o Qualité des services publics (efficacité de l'intervention publique, notamment en matière d'éducation, d'infrastructures, d'environnement, de régulation, de sécurité juridique)
  - o Dimension culturelle (entrepreneuriat, éthique, confiance, ...)

### *Le coût salarial, un élément important de la compétitivité*

L'énumération de ses déterminants montre clairement que le débat sur la compétitivité ne peut être réduit à la question du seul coût du travail. Toutefois, cinq éléments amènent à lui accorder une attention particulière :

- L'importance de la rémunération du facteur travail dans la valeur de la production nationale;
- L'unification monétaire européenne, qui induit la perte de la faculté de compenser une dérive salariale par un ajustement du taux de change;
- La faiblesse de l'inflation, qui rend une dérive salariale plus difficile à corriger, vu la rigidité nominale des salaires à la baisse;
- L'importance du coût salarial comme critère de décision pour le lieu d'un investissement, comme en témoignent les différents classements internationaux de compétitivité;

- La perception que les pouvoirs publics peuvent plus rapidement corriger un problème de compétitivité en intervenant sur les salaires que sur d'autres déterminants tels l'éducation, la nature du tissu économique ou la culture.

Bien sûr, il faut avoir les limites d'une analyse partielle à l'esprit. Si les salaires sont élevés mais que cela permet, au travers d'une base taxable élargie, de collecter davantage d'impôt et de mieux financer, par exemple, les infrastructures qu'utilisent les entreprises, ne considérer que les salaires donne une image biaisée de la compétitivité.

### *A quels pays se comparer ?*

La compétitivité est un concept relatif. Il s'agit donc de déterminer les points de comparaison pertinents. En matière de coût du travail, il n'y a guère de sens de mettre en rapport la Belgique et les pays à bas salaires. Se comparer à la moyenne des pays industrialisés, si cela se comprend pour telle ou telle entreprise belge ou unité belge d'une multinationale se trouvant en concurrence directe avec des producteurs américains ou japonais, n'est pas le plus indiqué. Le mieux est de mesurer la position compétitive par rapport aux pays qui, tout partenaires qu'ils soient par ailleurs, sont les premiers concurrents en termes à la fois sur le plan de la production et sur le plan de l'investissement.

Si la question de la compétitivité est posée dans le cadre d'une étude relative à la pérennité de la zone euro dans sa configuration actuelle, il faut se préoccuper de l'évolution de la compétitivité au sein de l'Union monétaire et donc regarder à la fois l'Allemagne et la Grèce. Du point de vue belge, deux étalons émergent comme base de comparaison. Le premier est la moyenne de la zone euro, le second est la moyenne de l'Allemagne, de la France et des Pays-Bas, à savoir les trois principaux partenaires commerciaux de la Belgique. Se comparer au meilleur « élève » du moment, in casu l'Allemagne, pourrait apparaître comme un test poussant davantage à l'excellence. Toutefois, cela risque de déboucher sur les excès d'une surenchère. La bonne performance d'un pays à un moment donné peut tenir à des facteurs locaux, de telle sorte qu'il ne serait pas sage de chercher à l'égaliser. Savoir à quels pays se comparer est une chose, ci-dessous il sera discuté si cette comparaison ne gagne-t-elle pas à être menée secteur par secteur et non au niveau agrégé de l'économie nationale.

### *Salaire ou coût salarial ?*

Pour la mesure de la compétitivité, il faut prendre en considération non seulement le salaire brut des travailleurs mais aussi les autres coûts directement liés au facteur travail, à savoir les cotisations sociales payées par l'employeur. Cela signifie que les différentes modalités de réduction des cotisations sociales doivent être intégrées dans le calcul, de même, d'ailleurs, que les dispenses de versement du précompte professionnel.

D'aucuns, au sein des organisations patronales, se montrent réticents face à un calcul du coût salarial comparé qui tiendrait compte des mesures de diminution des cotisations sociales. Cette vue n'est pas infondée. L'argument est que ces diminutions ont été accordées

précisément pour réduire le « handicap » salarial de la Belgique face à ses partenaires. Or, les intégrer dans le calcul annihile cet effet correcteur.

Fait-il intégrer les diminutions de cotisations ou non ? Cela dépend de ce que l'on cherche à mesurer. Si l'objet est de comparer ce que coûte un travailleur en Belgique et dans les pays avoisinants, alors il faut se baser sur le coût salarial global net, avec donc les diminutions de charges venant en déduction de ce coût. Autre chose est l'approche de 1996 où, après le constat d'un surcoût salarial en Belgique, un dispositif, appelé « norme salariale » a été adopté en vue de prévenir un creusement de ce handicap. Si, à côté de cette norme des mesures de diminution des cotisations sociales sont prises pour résorber le handicap d'avant 1996, alors il ne faut pas tenir compte de ces dernières, sinon l'effet de ces diminutions risque d'être perdu, en termes de compétitivité, au travers d'une hausse plus rapide des salaires belges.

Une précision encore. Se baser sur le coût salarial mensuel est trompeur car d'un pays à l'autre des compléments de salaire peuvent s'ajouter (pécule de vacance, 14ème mois, primes de fin d'année, ...). Se baser sur le coût salarial annuel est donc préférable mais une correction supplémentaire s'impose. En effet, la durée annuelle du travail, en nombre d'heures prestées, varie de manière significative entre pays. Il faut donc convertir le coût annuel en un coût salarial global net par heure prestée.

### *Coût salarial ou coût salarial par unité produite ?*

Pour mesurer si le niveau des salaires pose problème en termes de compétitivité, il faut se baser non sur le coût salarial mais sur le coût salarial par unité produite, ou coût salarial unitaire, qui prend en considération la productivité. Une hausse des salaires de 10% là où la productivité a augmenté de 15% ne met pas en danger la compétitivité de l'entreprise. Il en va de même au niveau macroéconomique. Une politique budgétaire qui alourdit le coût du travail de 10% et qui, par le meilleur financement ainsi permis de l'éducation ou des infrastructures, conduit à un gain de productivité de 15%, est bénéfique en termes de compétitivité.

Si cet exercice comparatif qu'est la mesure de la compétitivité, au niveau de l'entreprise comme de l'économie, doit se baser sur des coûts salariaux corrigés pour la productivité, il faut ajouter un sérieux bémol qui a trait à la mesure appropriée de la productivité. A priori, il est aisé de mesurer la productivité puisqu'il s'agit de la valeur ajoutée divisée par la quantité de travail mais la productivité macroéconomique nationale ainsi calculée n'est pas la grandeur pertinente. En Belgique, les hauts coûts salariaux, en termes nominaux, ont conduit à rendre les emplois à moindre valeur ajoutée peu, voire non rentables. L'économie s'est ajustée et ces emplois ont disparu. Il en résulte que ne subsistent que les emplois à valeur ajoutée plus élevée. Ceci a pour effet de flatter la moyenne nationale en matière de productivité. En fait, l'économie trouve un nouvel équilibre, avec coûts salariaux, productivité et chômage tous trois plus élevés. Utiliser cette mesure macroéconomique nationale de la productivité pour calculer la compétitivité d'un pays est de pratique courante mais est tout à fait inadéquat.

Qu'il s'agisse de réduire l'activité ou au contraire de procéder à des investissements d'extension, l'entreprise qui doit arbitrer entre deux sites de production localisés dans des pays différents va comparer les coûts salariaux unitaires mais pour ce faire ne va pas se baser sur la mesure nationale, macroéconomique, de la productivité mais se demander, en équipant chaque site des mêmes outillages, quelle serait la quantité produite en moyenne par année de travail. On pourrait ainsi opposer à la mesure macroéconomique de la productivité une mesure microéconomique. Cette mesure tient compte des déterminants de la compétitivité tels que la qualité du capital humain ou des infrastructures publiques mais est expurgée des effets de composition de la force de travail, là où ces derniers affectent la mesure macroéconomique.

Vu le niveau des coûts salariaux horaires et le faible taux d'emploi, la Belgique apparaît comme un pays où les effets de composition seront particulièrement importants. Dès lors, un classement de la compétitivité basé sur une mesure macroéconomique de la productivité flatte la position de la Belgique. Incidemment, cela signifie qu'il faut être prudent avant de se réjouir d'être sur le podium des pays les plus compétitifs. Plus on détruit des emplois à moindre valeur ajoutée, plus on gagne des places ! De manière corollaire, les moindres gains de productivité observés ces dernières années ne signifient pas que nous soyons devenus moins intelligents ou moins travailleurs. Deux facteurs méritent en particulier d'être mentionnés. D'abord, il faut tenir compte du phénomène de labor hoarding, à savoir qu'en période de creux conjoncturel, avec l'anticipation de difficultés futures de recrutement de personne disposant de l'expertise adéquate, des entreprises maintiennent un effectif surnuméraire par rapport aux besoins immédiats, ce qui pénalise la productivité. Ensuite, les mesures prises au fil des dernières années en faveur de l'emploi moins qualifié, qu'il s'agisse de diminutions de cotisations sociales ou du système des titres-services, ont pénalisé la productivité macroéconomique.

### *Prendre en compte l'hétérogénéité sectorielle et régionale*

Mesurer la compétitivité en se basant sur une moyenne nationale de coûts salariaux est triplement insatisfaisant.

*Premièrement*, la moyenne nationale intègre les secteurs *non tradables*. Or, du point de vue de l'économie nationale, la compétitivité n'est d'importance que pour les entreprises soumises à la concurrence internationale. En matière salariale, ce sont donc sur les coûts unitaires du travail dans les secteurs dits *tradables* qu'il convient de se focaliser. Bien sûr, les coûts salariaux dans les secteurs *non-tradables* ont une influence sur les coûts de production d'une entreprise d'un secteur *tradable*. Ainsi, l'entreprise de service à laquelle a été sous-traitée l'entretien des installations d'une usine exportatrice a beau ne pas être en concurrence avec des prestataires opérant depuis l'étranger, l'éventuel surcoût lié au fait que sa main-d'œuvre serait plus onéreuse se répercute directement sur les coûts de production de l'usine en question.

Si les coûts salariaux dans les secteurs *tradables* sont proches de la moyenne nationale,

se baser sur cette dernière pour étudier la compétitivité n'est pas problématique. Mais ce n'est pas le cas. Entre secteurs, les coûts salariaux fluctuent grandement. Le récent rapport du Groupe d'Expert « Compétitivité – Emploi » (2013, pp. 97 et suivantes) détaille les coûts salariaux en 2010 pour 21 branches d'activité en Belgique, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, à savoir les branches pour lesquelles une comparaison internationale est possible (sur le total des 38 branches composant l'économie totale). Si le coût horaire moyen non pondéré s'élève en Belgique à EUR 39,6, il varie de EUR 24,2 dans le secteur Horeca à EUR 76,9 dans le raffinage. Il apparaît de cette décomposition sectorielle que les salaires sont en général plus élevés dans les secteurs *tradables*, ce qui peut être mis en lien avec le fait que les salaires sont plus hauts là où ils représentent une plus faible part de la valeur ajoutée.

*Deuxièmement*, la moyenne nationale ignore les différences de poids de chaque branche d'activité au sein de l'économie. Un pays qui aurait des coûts salariaux moindres pour tous les secteurs mais où les secteurs à hauts salaires auraient un poids plus élevé pourrait afficher une moyenne salariale plus élevée sans que cela ne signifie qu'il y a un problème de compétitivité salariale.

Baser l'examen de la compétitivité sur l'échelon de chaque branche d'activité *tradable* est donc préférable mais, en fait, n'est pas encore assez fin. Une même branche peut englober des entreprises à la compétitivité salariale fort divergente. On pourrait penser que là où la négociation collective donne un poids important à l'interprofessionnel, comme en Belgique, ou aux secteurs, comme en Allemagne, les différences salariales entre entreprises d'un même secteur seront faibles mais ce n'est pas le cas. En Belgique, les données susmentionnées montrent que la négociation interprofessionnelle est loin d'aboutir à un degré élevé de convergence des salaires entre secteurs et donc entre entreprises. En Allemagne, la possibilité de déroger (« *opting out* ») aux conventions sectorielles exacerbe les différences entre entreprises d'un secteur donné.

*Troisièmement*, la moyenne nationale ignore les différences régionales. Or, celles-ci peuvent être marquées. Certes, on observe un mécanisme compensatoire : dans les régions où la productivité est moindre, les salaires ont tendance à être moins élevés mais cela ne garantit pas une égalisation des coûts salariaux par unité produite. La Commission européenne (2013, p. 30) estime que si les coûts salariaux unitaires sont égaux à 1 pour la moyenne de la Belgique, ils vont de 0,97 en Flandre Orientale à 1,02 dans les provinces de Liège et du Hainaut. L'écart n'est pas spectaculaire mais il est non négligeable non plus.

Au total, il n'existe pas un marché du travail intégré conduisant à une grande homogénéité des coûts salariaux unitaires entre entreprises, entre secteurs et entre régions. Il faut donc être prudent avant de parler du problème salarial belge et de recommander une solution unique.

### *Intégrer les coûts salariaux cachés*

Comme indiqué ci-dessus, la compétitivité est loin de n'être qu'une question de coûts salariaux. En même temps, il est des coûts liés au facteur travail qui ne sont pas pris en compte dans la mesure de la compétitivité salariale. Ainsi, il faut tenir compte des coûts pour l'entreprise induits par les jours de grève, par l'absentéisme, par les charges administratives directement liées à l'emploi, par l'activité syndicale ou par les procédures de recrutement et surtout de licenciement.

## 2. Mesure du handicap salarial

Une mesure grossière du handicap salarial belge est d'additionner le dérapage, relativement bien évalué, accumulé depuis l'adoption de la norme salariale en 1996 (voir ci-dessous), et une estimation de l'écart salarial qui prévalait en 1996. Le premier est estimé à 5,6% par le Conseil Central de l'Economie et le second à 8% par le Voka, ce qui donnerait un total de plus de 13%.

Le récent rapport du Groupe d'experts « Compétitivité – Emploi » (2013), en abrégé GECE, offre une mesure fine et récente du coût salarial en Belgique comparé avec celui qui prévaut en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, ainsi qu'avec la moyenne pondérée de ces trois pays. Dubois (2013) en donne une synthèse. Ce rapport fait suite à l'observation d'un surcoût du travail en Belgique par rapport à ses voisins, un surcoût dénommé écart salarial par les uns, handicap salarial par d'autres.

L'évolution des salaires en Belgique est encadrée par deux dispositifs, à savoir l'indexation automatique et la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité. L'indexation automatique se fait par rapport à un indice des prix, dit indice-santé, qui est expurgé des produits de tabac, des boissons alcoolisées et des carburants (mais pas du mazout de chauffage, du gaz ou de l'électricité). Les modalités précises d'indexation varient d'un secteur à l'autre. La loi de 1996 établit le principe d'une norme salariale, dont l'objet est d'empêcher que les salaires nominaux augmentent plus vite que chez nos trois principaux partenaires commerciaux. Le principe est simple. La hausse des salaires nominaux pour les deux années chez ces partenaires est estimée. Du pourcentage obtenu est soustraite l'augmentation des salaires belges résultant de l'indexation pour obtenir le maximum de hausse des salaires réels que les partenaires sociaux peuvent négocier. Ce maximum est appelé « norme salariale », ce qui surprend sur le plan sémantique mais reflète la réalité de la négociation collective interprofessionnelle. Comme un décalage peut intervenir entre les projections et les réalisations, le maximum est ajusté à due concurrence pour prévenir une croissance plus rapide en Belgique qu'à l'étranger. Toutefois, l'ajustement ne peut pas aboutir à ce qu'un salarié ne bénéficie pas de ce à quoi il a droit en termes d'indexation automatique et d'augmentation barémique.

Un dispositif temporaire a été adopté par l'actuel gouvernement fédéral, à savoir un gel des salaires réels pour les années 2013 et 2014.

Les calculs relatifs à la variation des salaires en Belgique et chez les trois partenaires et dès lors à la fixation de la norme salariale reviennent au Conseil Central de l'Economie (CCE). L'écart salarial, en termes de coûts salariaux horaires, est aujourd'hui estimé à 5,6%. La productivité macroéconomique du travail est plus élevée en Belgique que dans chacun des pays avoisinants mais si elle était intégrée dans le calcul de la norme salariale l'écart serait sensiblement plus grand, de l'ordre de 13% (Rapport annuel 2012 de la BNB). En effet, par rapport à 1996, l'évolution de la productivité macroéconomique a été nettement moins favorable en Belgique que chez les trois partenaires.

Le GECE a cherché à mesurer l'incidence des mesures de réduction du coût du travail qui ont été adoptées depuis 1996, sachant qu'en Belgique elles ont été conséquentes : elles s'élèvent à EUR 11,2 milliards, soit 5,75% du coût du travail agrégé. Ces mesures se subdivisent en deux catégories, les « subventions salariales » et les « réductions de cotisations patronales ». Pour des raisons de disponibilité de données, le GECE a arrêté l'analyse en 2011, une année où l'écart salarial a été estimé à 4,6%. Il importe de souligner que toutes les branches d'activité ne bénéficient pas de ces mesures dans une même proportion du coût salarial.

**Tableau 1. Réductions du coût du travail en Belgique, 2011 (milliards d'EUR)**

A. Subventions salariales	6,2
• Par le canal de la sécurité sociale, dont :	3,1
o Titres-services	1,4
o Maribel social	1,0
o Activations	0,6
• Par le canal du précompte professionnel, dont	2,7
o Travail de nuit et en équipe	1,0
o Subvention générale	0,9
o Chercheurs	0,6
o Heures supplémentaires	0,1
• Par le canal des Communautés et Régions	0,4
B. Réductions de cotisations patronales	5,0
C. Total général	11,2

Source : GECE (2013)

S'il est tenu compte des dispenses de versement de précompte dont bénéficie surtout le secteur marchand telles que la dispense générale de 1%, la dispense pour travail de nuit et en équipe et la dispense pour les chercheurs, l'écart salarial en 2011 se réduit de 1,7 point de pourcentage, passant de 4,6% à 2,9%. Comment traiter les mesures telles que le Maribel social, l'activation des allocations de chômage et les titres-services ? Si elles sont intégrées au calcul, l'écart salarial passe à 0,55%. Si elles ne le sont pas et qu'en outre leur effet à la baisse sur les salaires moyens est neutralisé, alors l'écart salarial remonte de 1,2 points de pourcentage, de 2,9% à 4,1%. Dubois (2013) conteste ce raisonnement mais pourtant il se justifie d'exclure du champ d'analyse les aides aux secteurs *non tradables* s'il s'agit d'étudier la compétitivité des secteurs *tradables*.

Une vue « gentille » de l'écart salarial macroéconomique aboutit donc à l'estimer à 0,55% en 2011, à augmenter de 1% avec les développements récents. Une vue « sévère » l'estime à 6,8% sur la base du raisonnement suivant : (1) partir du handicap accumulé entre 1996 et 2011, à savoir 4,6% ; (2) y ajouter la détérioration récente, ce qui le porte à 5,6% ; (3) ne pas tenir compte des mesures de réductions pour le secteur marchand, qui sinon sont vues comme un substitut à la norme salariale ; (4) ajuster la mesure du coût salarial pour les effets des subventions à des secteurs non tradables qui ont eu pour effet de tempérer la hausse moyenne des salaires, soit rajouter 1,2% ; et (5) obtenir ainsi un écart de 6,8%.

Le GECE fournit également une mesure, arrêtée à 2010, de l'écart entre la Belgique et la moyenne pondérée de l'Allemagne, de la France et des Pays-Bas en matière de coût salarial unitaire pour 21 branches d'activité. Il en ressort que « *de manière générale, la plupart des branches industrielles montrent un rapport [entre coût salarial et productivité] plus élevé en Belgique que dans les trois pays voisins et, dans une ampleur importante, pour le textile, la chimie, la fabrication d'équipements électriques et de matériels de transport.* » (GECE, 2013, p. XVI). On lit également que « *L'examen des indicateurs retenus indique donc que ce sont en majorité les branches industrielles qui sont potentiellement en situation de plus grandes difficultés.* » (GECE, 2013, p. XIX). Or, la compétitivité est une notion qui porte sur les secteurs tradables, où l'industrie représente un poids bien plus important que dans la répartition du PIB. Cela n'est pas resté sans conséquence sur l'activité manufacturière au cours de la période 1995-2010 : « *c'est en Belgique que la croissance de l'activité en volume de l'industrie manufacturière a été la moins forte des pays étudiés.* » (GECE, 2013, p. XX) : +13% contre +18% en France, +24% en Allemagne et +29% aux Pays-Bas. Pour assombrir le tableau, le GECE ajoute que « *il est hautement probable que ces problèmes se soient amplifiés après 2010. La hausse des prix a, en effet, été plus forte en Belgique et s'est largement répercutée dans le coût salarial par le mécanisme de l'indexation.* » (GECE, 2013, p. XIV).

L'étude récente de Bodart et Shadman (2013) portant sur la période 1970-2007 indique également un écart salarial défavorable à la Belgique : « *sur la période considérée (1970-2007), le coût salarial a augmenté nettement plus rapidement en Belgique que dans les trois pays voisins. Ce résultat vaut quelle que soit la mesure du coût salarial, même lorsque*

celui-ci est ajusté pour tenir compte de l'évolution de la productivité du travail » (pp.10-11). Les auteurs pointent toutefois une exception, à savoir les coûts salariaux unitaires dans l'industrie manufacturière, grâce à la décrie en Belgique de ces derniers entre 1977 et 1997. Ils ajoutent que « dans le secteur exposé à la concurrence étrangère et dans l'industrie manufacturière, il apparaît que le niveau relatif entre la Belgique et les trois autres pays du coût salarial par unité produite a connu une croissance plus rapide à partir du milieu des années nonante. » (2013, p. 11).

### 3. Vertus et inconvénients de l'indexation automatique des salaires

Dans le long terme, l'indexation automatique des salaires<sup>1</sup> ne conduit pas à une augmentation tendancielle du pouvoir d'achat relatif des salariés belges par rapport à celui des pays avoisinants. Pour Bodart et Shadman (2013, p.18), « l'indexation n'est pas un facteur déterminant de l'évolution à long terme de la compétitivité des entreprises belges ». Cela s'explique par le fait que l'économie s'ajuste, des emplois disparaissent ou se déplacent, et au-delà que c'est in fine un rapport entre offre et demande qui va déterminer le niveau des salaires.

Une autre manière d'arriver à cette conclusion est que si l'indexation des salaires était à ce point maléfique elle aurait sérieusement endommagé l'économie belge, alors que celle-ci ne se comporte pas très différemment de la moyenne des pays qui l'entourent. En fait, dans le long terme, le facteur clef de l'évolution des salaires est le niveau d'emploi. C'est la baisse du chômage qui fera la hausse durable des salaires. Et donc l'indexation, si elle détériore la compétitivité et donc l'emploi, aboutit in fine à une progression moindre des salaires ! Même s'il faudrait davantage creuser cette question du long terme, pour tenir compte de la multiplicité des équilibres qui peuvent être atteints, il y a une tendance auto-correctrice sur un horizon éloigné.

En revanche, l'indexation automatique des salaires nuit à la compétitivité de l'économie belge sur un horizon de temps plus rapproché. Bodart et Shadman (2013, p. 18) montrent que « l'indexation nuit à court terme à la compétitivité de la Belgique », un court terme à comprendre comme plusieurs années. Il s'ensuit une perte d'emplois en Belgique et une augmentation de la demande de travail à l'étranger. Dans le long terme, il y aura donc rééquilibrage mais cela signifie pas que les emplois perdus finissent par revenir en Belgique.

#### *Indexation et stabilisation conjoncturelle*

Malgré une exposition à la crise financière très élevée, la Belgique a mieux traversé la crise

---

<sup>1</sup> Les commentaires qui suivent portent sur l'indexation automatique des salaires. Ils ne visent pas l'indexation automatique des allocations sociales, même si certaines observations sont également pertinentes pour celle-ci.

que la moyenne de la zone euro et le taux de chômage y a moins progressé, même si l'évolution la plus récente est moins favorable. Cette légère surperformance peut tenir à plusieurs explications, d'ailleurs non concurrentes :

- Moindre resserrement du solde budgétaire primaire ;
- Absence de réforme structurelle, dont l'impact initial est négatif sur la conjoncture et l'emploi ;
- Sensibilité à l'économie allemande ;
- Absence de correction à la baisse des prix de l'immobilier, à la différence, notamment, des Pays-Bas ;
- Sauvetage du secteur financier tel que les pertes d'emploi y ont été limitées ;
- Emploi plus stable vu le poids relatif supérieur des secteurs public et non-marchand, moins cycliques et vu les rigidités sur le marché du travail;
- Effet de mesures de subventionnement de l'emploi, notamment dans le régime des titres-services ;
- Illusion statistique, avec la légalisation du travail au noir (titres-services) et le comptage du chômage économique – étendu aux employés – dans l'emploi et non dans le chômage ;
- Maintien du pouvoir d'achat et de la confiance des consommateurs grâce à l'indexation automatique des salaires et des allocations sociales.

Tant des facteurs explicatifs pour une modeste surperformance amènent à relativiser les vertus stabilisatrices de court terme potentielles de l'indexation des salaires. D'ailleurs, en termes de stabilisation, face à un choc comme la crise financière, et même si bien sûr la responsabilité de celle-ci n'incombe pas à chaque salarié, il aurait peut-être été souhaitable que les salariés en absorbent une petite partie au travers d'une diminution de leurs salaires réels. Ceci n'aurait-il pas été préférable à ce qui a été observé, à savoir un maintien du pouvoir d'achat pour ceux qui ont conservé leur emploi et une forte contraction pour ceux qui l'ont perdu ?

En même temps, sur la période 2008-2012, l'inflation a été sensiblement plus rapide en Belgique qu'à l'étranger (BNB, rapport annuel 2012, graphique 75). Cela ne s'explique a priori pas par des facteurs structurels tels que le fonctionnement moins concurrentiel des marchés de l'énergie, des télécoms ou du commerce puisqu'antérieurement la Belgique ne connaissait pas un tel surcroît d'inflation. Il est donc fort plausible que ce soit dû à l'indexation automatique des salaires dans un tel environnement économique.

Plus récemment, l'inflation en Belgique a convergé vers la moyenne des pays avoisinants. Cela peut s'expliquer par les facteurs suivants :

- une convergence des performances macroéconomiques, avec une hausse plus forte du chômage en Belgique ;
- des pressions gouvernementales sur les prix dans l'un ou l'autre secteur à réseau ;
- des changements méthodologiques.

### *Indexation et ajustement des salaires réels*

L'indexation automatique des salaires a la vertu de rassurer le consommateur et donc de soutenir la consommation par la contraction possible de l'épargne de précaution mais c'est au prix d'un transfert de risque, le risque d'inflation surprise, vers l'employeur, un risque d'autant plus grand que l'indexation automatique induit une spirale inflationniste. Ceci va conduire à un relèvement de la prime de risque exigée par l'investisseur, ce qui va aussi affecter l'activité et donc l'emploi.

Si l'indexation automatique des salaires était communément observée auprès des partenaires commerciaux de la Belgique, son incidence négative sur la compétitivité disparaîtrait. Le problème vient de ce que les économies européennes sont ouvertes et intégrées mais que, comme le processus d'évolution des salaires en Belgique est atypique, un déphasage des coûts salariaux sur plusieurs années est possible, avec pour effet une perte de compétitivité salariale suffisante pour affecter l'investissement et l'emploi. Un tel déphasage peut se produire en cas de ralentissement conjoncturel brutal et sans rebond ultérieur rapide, induisant une contraction des salaires réels auprès des partenaires mais pas en Belgique. Il peut aussi se produire en cas d'emballement de l'inflation, en raison, par exemple, d'un choc pétrolier ou d'une certaine politique monétaire.

Au gré des circonstances économiques, il est souhaitable que les salaires réels puissent diminuer dans certaines entreprises, confrontées à des difficultés spécifiques, ou pour certaines catégories de travailleurs. L'alternative, en effet, est souvent la perte d'emploi. L'inflation permet de contourner la rigidité à la baisse des salaires apparents, ou nominaux et, là où c'est nécessaire, de faire baisser le coût réel du travail. L'indexation automatique des salaires empêche cet ajustement. Il serait indiqué alors d'à tout le moins autoriser des dérogations (« *opting out* ») à l'indexation pour tous les salariés de toutes les entreprises.

### *Indexation et protection du pouvoir d'achat*

A long terme, comme indiqué ci-dessus, l'indexation automatique des salaires n'affecte pas la compétitivité des entreprises. Il y a, par l'indexation, incitation à stimuler la productivité et la recherche de valeur ajoutée, ce qui est favorable aux salaires, mais un autre facteur joue en sens contraire, à savoir l'augmentation du sous-emploi, qui est défavorable au pouvoir de négociation des salariés.

A court terme, l'indexation automatique garantit le pouvoir d'achat des salariés mais ce n'est vrai qu'à court terme et ce n'est vrai que pour ceux qui gardent leur emploi. Tous les

salaires sont indexés mais si l'emploi à haut salaire dans une entreprise est supprimé et est remplacé par un autre emploi à moindre salaire dans une autre entreprise, il y a perte de pouvoir d'achat, et c'est encore plus vrai si l'emploi à haut salaire n'est pas remplacé. Pourquoi les banques ont-elles sous-traité leurs services d'imprimerie ou de nettoyage, malgré la TVA qui s'applique aux prestations livrées par des entreprises tierces ? La réponse est connue : par souci d'économie. En effet, les conventions collectives s'appliquant aux travailleurs des secteurs de l'imprimerie et du nettoyage sont moins généreuses que celles des banques. Donc, les ouvriers en charge de l'impression et du nettoyage sont licenciés ou, plus doucement, ne sont pas remplacés quand ils partent à la retraite et les banques se tournent vers des fournisseurs externes, qui pratiquent des salaires sensiblement moindres pour un même travail. L'indexation a protégé à titre individuel le salaire de l'imprimeur ou du nettoyeur aussi longtemps que ce dernier a gardé son emploi mais en même temps elle a contribué à la substitution d'un emploi moins bien rémunéré à un emploi mieux rémunéré. La protection individuelle offerte par l'indexation automatique est par essence temporaire et n'empêche pas que dans la durée le niveau des salaires puisse s'ajuster à la baisse.

A court terme, le pouvoir d'achat est mieux protégé avec l'indexation automatique que sans mais cette protection a des failles, notamment les suivantes :

- dynamique du marché du travail, avec pertes d'emplois bien rémunérés (voir ci-dessus)
- divergence entre l'indice-santé et l'indice complet des prix à la consommation ;
- manipulations dans la méthodologie du calcul de l'indice ;
- situation de déflation.

A ces éléments, il convient d'ajouter l'écart entre le panier de consommation qui sert de référence et le panier effectif de chaque salarié, le prix du second panier pouvant augmenter davantage que celui du premier. Ceci risque d'affecter en particulier les personnes à plus faible revenus.

### *Indexation et protection des plus faibles*

L'indexation automatique transfère le risque d'inflation surprise du salarié vers l'entreprise. Du point de vue des salariés les plus faibles, cela apparaît comme souhaitable, même si cela s'accompagne d'une prime de risque plus élevée pour les entreprises, ce qui signifie une exigence de profit plus élevée et/ou moins d'emplois à bas salaires.

Sans indexation automatique, il est aussi à attendre qu'un creusement plus marqué des différences de salaire aurait été observé, entre secteurs, entre entreprises et au sein d'une même entreprise. L'indexation induit une forme de solidarité entre salariés, dont il y a lieu de penser qu'elle profite aux plus faibles revenus.

Simultanément, l'indexation automatique se révèle évidemment défavorable aux salariés à faible revenu si elle conduit à la perte de leur emploi ou à la non-crédation d'emplois qu'ils

auraient pu occuper. Ceux qui ont un emploi quasi garanti ont donc intérêt à l'indexation, mais celle-ci est risquée pour les autres.

Enfin, il faut voir que l'indexation automatique ne garantit pas la préservation du pouvoir d'achat de chaque salarié de manière individuelle, ni d'une catégorie particulière d'entre eux. S'agissant des salariés à bas revenus, il apparaît que leur panier de consommation est significativement différent de celui du « Belge moyen », avec un poids plus important pour les premiers donnés aux dépenses d'habitation (loyer, chauffage, électricité, eau). Si le prix de ce poste augmente plus vite que la moyenne, ce qui a été le cas au fil des années récentes, les bas salaires sont sous-indexés, de telle sorte que leur pouvoir d'achat peut en fait diminuer malgré une indexation automatique. Sur la période 2001-2011, Bodart et Hindriks (2013) ont calculé que le pouvoir d'achat du décile le plus faible avait été amputé de 5% par ce problème, leur panier de consommation ayant vu son prix augmenter de 32% alors que, pour le Belge moyen, il n'a augmenté que de 27%.

Cet effet s'ajoute à la perte de pouvoir d'achat liée à l'usage de l'indice-santé, lui-même s'écartant de 3% de l'indice général. Au total, sur la période 2001-2011, l'indexation des revenus a été de 24% alors que le coût de la vie pour le décile le plus faible a crû de 32%.

Ceci dit, il convient d'ajouter que la méthodologie de calcul de la variation du coût de la vie telle qu'appliquée en Belgique est favorable à ceux dont le revenu est indexé. En particulier, elle utilise des pondérations fixes, là où le consommateur peut procéder à des substitutions en fonction de variations différenciées des prix. En même temps, il faut aussi rappeler que d'autres évolutions, notamment dans les structures familiales ou dans l'offre, en qualité ou en quantité, de services publics, peuvent induire des surcoûts qui ne sont pas pris en considération dans le calcul du coût de la vie sur lequel les rémunérations sont indexées.

### *Indexation et débat politique*

L'indexation automatique des salaires bénéficie d'une attention excessive de la part des hommes politiques, des partenaires sociaux et des institutions internationales qui examinent l'économie belge. Ceux qui la critiquent devraient voir que, même en suivant leur raisonnement, elle ne peut être le facteur prépondérant des difficultés nationales en matière de compétitivité et d'emploi et ceux qui la défendent devraient voir qu'elle n'est pas le meilleur rempart pour protéger le pouvoir d'achat des salariés. Pour se convaincre du poids non décisif de l'indexation, il suffit de se rappeler trois faits :

- les performances de l'économie belge ne sont guère éloignées de celles de la moyenne des pays avoisinants, des pays qui pourtant ne pratiquent pas l'indexation ;
- la déperdition de la compétitivité a été, au sein de la zone euro, d'abord le problème de pays périphériques ne pratiquant pas l'indexation de manière généralisée ;
- en Belgique, les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale et qui se

plaindraient le plus de l'indexation automatique pratiquent en général des salaires bien plus élevés que dans des secteurs tournés vers l'économie domestique ; que cela soit expliqué par la force de négociation syndicale, la pénurie de main-d'œuvre expérimentée ou le faible poids de la masse salariale dans la valeur ajoutée totale, peu importe, il subsiste que ce niveau de salaire ne résulte pas de l'indexation automatique.

Comment expliquer alors que le FMI, l'OCDE, la BCE, la Commission européenne et la Banque nationale de Belgique invitent, parmi beaucoup d'autres sources, à revoir le mécanisme de formation des salaires en Belgique et notamment l'indexation automatique ? Bien sûr d'aucuns penseront que ce consensus technocratique traduit non une analyse économique mais une pensée dogmatique. Il est a priori plus éclairant de prêter l'oreille à ces critiques. Que certaines de ces institutions aient montré dans un passé récent qu'elles étaient prêtes à s'écarter du consensus dit de Washington ne fait que conforter cette voie. En fait, au-delà de son incidence directe sur la compétitivité salariale, l'indexation pourrait avoir d'autres effets.

### *Indexation et économie politique*

L'examen des inconvénients de l'indexation automatique ne doit pas se limiter aux seuls coûts salariaux. Il est cinq autres dimensions, relevant de l'économie politique, qui méritent d'être soulignées, toutes en défaveur de l'indexation.

La première est que l'indexation, en l'état, **empêche une réforme fiscale** qui viserait à favoriser l'emploi en allégeant les charges pesant sur le facteur travail et à compenser la perte de recettes en alourdissant la fiscalité indirecte. De même, un relèvement de la fiscalité sur le mazout de chauffage, sur le gaz ou sur l'électricité dans le cadre d'une politique environnementale serait, par l'indexation, une charge non pour les ménages mais pour les entreprises.

La deuxième est que maintenir l'indexation participe d'une **logique de statu quo**, d'immobilisme. Préserver un « droit acquis » dit « de gauche » est un argument pour préserver un « droits acquis » dit « de droite », tel qu'un dispositif de restriction de l'accès à la profession. A l'inverse, supprimer un « verrou politique » que formerait l'indexation inviterait à remettre en question des « tabous » et pourrait enclencher une vague de réformes structurelles.

La troisième est que le débat sur l'indexation automatique des salaires **détourne l'attention des priorités**. Cela sera vu par d'aucuns comme un avantage si cela met les syndicats sur la défensive et les amène à accepter d'autres réformes pour autant que le symbole de l'indexation soit préservé. Un autre regard est, au contraire, de déplorer que le débat public soit ainsi biaisé et escamote les « vrais sujets ». Il est d'autres problèmes socio-économiques que le handicap de compétitivité à court ou moyen terme que génère l'indexation automatique des salaires. Ainsi, même sans indexation, le fonctionnement du marché du travail en Belgique poserait question. Par exemple, les mesures de réduction des charges sur le travail prises avant l'éclatement de la crise se sont, dans une large mesure,

transformées en augmentations de salaires, à coût total inchangé pour l'employeur. Ceci tient au rapport de forces sur le marché du travail et non à l'indexation !

La quatrième est que la défense de cette spécificité belge qu'est l'indexation automatique des salaires conduit à **s'opposer à une intégration politique européenne** plus poussée, ce qui, sans développement ici, apparaît pourtant comme nécessaire pour accélérer la sortie de crise et favoriser le bien-être. Avec la proposition de « Pacte pour l'euro », il aurait été possible de faire reculer la concurrence fiscale au sein de l'Union, avec, en particulier, une harmonisation européenne de la base imposable des entreprises. Les défenseurs de l'indexation s'y sont opposés car, dans la balance, il y avait aussi la remise en question de ce mécanisme. Si l'on pense qu'il n'y a de salut pour le socle du modèle social rhénan que dans une intégration européenne avancée des politiques, qu'elles soient fiscales ou sociales, le refus de celle-ci pour préserver l'indexation apparaît déraisonnable. Bien sûr, il est possible de songer à une intégration européenne qui maintiendrait l'indexation belge, voire la généraliserait, mais l'expérience du « Pacte pour l'euro » semble indiquer qu'un choix s'impose.

La cinquième est, volens nolens, **l'impact négatif de l'indexation sur l'image globale** de la Belgique auprès du monde de l'entreprise ainsi que sur la compétitivité à court terme, avec des répercussions fâcheuses en termes d'investissement et d'emploi. A son tour, cette dégradation des performances amoindrit la force de rayonnement du modèle social belge. Au total, l'indexation desservirait donc la cause qu'elle cherche à défendre.

A ces observations, il convient d'en ajouter deux autres. D'abord, il faut voir que l'indexation enlève du pouvoir discrétionnaire à l'employeur dans l'évolution de la rémunération des travailleurs qu'il emploie. Sans indexation automatique, les hausses salariales seraient vraisemblablement davantage différenciées entre travailleurs. Cela peut être vu comme positif, pour permettre d'avoir des salaires qui collent mieux à la productivité individuelle ou à la rareté relative sur le marché du travail. Cela peut aussi être vu négativement, comme un creusement des inégalités salariales.

Ensuite, si l'indexation automatique des salaires est à ce point importante aux yeux d'une partie du tissu belge, et cela alors que l'enjeu direct en termes de compétitivité ne doit pas être exagéré, cela n'a pas de sens de chercher à tout prix à l'éliminer. Ce prix pourrait être élevé, ce serait celui du sentiment de défaite, voire d'injustice, d'une partie de la population, d'une dégradation fondamentale de la concertation sociale et du risque de conflit social majeur dont auquel l'économie n'a rien à gagner.

### *Quel substitut à l'indexation actuelle ?*

Entre son maintien tel quel et sa suppression pure et simple, au profit d'une négociation centrée sur les salaires nominaux, que ce soit au niveau de l'entreprise, du secteur ou en interprofessionnel, il y a une multitude d'évolutions intermédiaires de l'indexation automatique des salaires, et cela a donné lieu à des études détaillées (BNB, 2012). Parmi ces évolutions, qui

d'ailleurs ne sont pas toutes mutuellement exclusives, figurent les pistes suivantes :

- introduire des changements dans le rythme de l'indexation, par exemple en lissant sur plus de quatre mois ou en n'indexant qu'une fois par an ou tous les deux ans, au rythme des accords interprofessionnels ;
- modifier l'indice-santé pour en sortir d'autres produits ou pour y éliminer l'effet de la variation de la fiscalité ; cette seconde option se justifie par le fait qu'aujourd'hui une diminution des charges sociales compensée par un relèvement de la fiscalité indirecte est largement une opération neutre (« vestzak-broekzakoperatie » en néerlandais) du point de vue du coût salarial ; elle se justifie aussi par un souci de cohérence institutionnelle : si une Région alourdit la fiscalité indirecte, cela affecte le calcul du coût de la vie et donc les salaires dans les autres Régions ;
- remplacer l'indexation automatique par une hausse équivalente à l'inflation annoncée par la Banque centrale européenne ou par l'objectif d'inflation, aujourd'hui de 2%, de la BCE ;
- transformer l'indexation automatique en l'octroi d'un montant identique à tous les salariés, ce qui en néerlandais se résume par l'expression « centen in plaats van procenten » ; aujourd'hui, une inflation de 2% induit une augmentation de EUR 20 pour le travailleur qui gagne EUR 1000 par mois et de EUR 100 pour celui qui gagne EUR 5000 ; une surcompensation pour les bas salaires pourrait même être envisagée : si une inflation de 2% donne lieu à une revalorisation pour tous les salariés de EUR 40 par mois, ceux qui gagnent moins de EUR 2000 y gagneraient ;
- fixer un plafond salarial, à déterminer, au-dessus duquel il n'y aurait pas d'ajustement lié à la variation des prix ;
- utiliser deux indices de prix, l'un complet jusqu'à un certain niveau de revenu, l'autre expurgé de la fiscalité indirecte et des biens aux prix les plus volatiles au-delà de ce revenu (Bogaert et Robette, 2013).

Ce n'est pas tout. Il est aussi possible d'agir en amont et en aval de l'indexation automatique. En amont, cela pourrait être un changement dans la méthodologie de calcul du coût de la vie. Ceci risque d'apparaître comme de la tricherie mais il y a de solides fondements pour procéder ainsi. La véritable mesure de l'inflation devrait tenir compte des éléments suivants :

- la consommation change continuellement, là où la composition du panier de référence n'est ajustée qu'avec retard ;
- la qualité des biens et services évolue, notamment dans des domaines des performances énergétiques, de la sécurité et de la puissance des équipements technologiques, une évolution qui n'est pas correctement mesurée aujourd'hui ;

- les consommateurs ont la faculté de substituer des produits à d'autres et de changer de fournisseurs, ce que les poids fixes du panier de référence ignorent.

Aux Etats-Unis, les travaux de la Commission Boskin ont montré que l'inflation était surestimée de plus de 1%. Depuis lors, la méthodologie américaine de calcul de l'inflation a été profondément revue mais pas en Europe. Une autre intervention en amont consisterait pour les pouvoirs publics à contrôler les prix, voire à intervenir pour les faire baisser. S'il faut donner aux autorités de la concurrence les moyens nécessaires pour éviter tout abus de marché, l'histoire ne plaide pas pour un tel interventionnisme.

En aval, ce serait modifier la loi de 1996. Bogaert (2012) suggère deux pistes : améliorer les prévisions et mettre en place un mécanisme plus efficace de correction du dérapage ex post. Une autre possibilité serait de donner la primauté au plafond nominal, au détriment de la composante d'indexation qui aujourd'hui est octroyée quelle que soit la hausse salariale à l'étranger. Une autre possibilité encore serait de ne plus se baser sur les hausses attendues pour les deux années qui viennent, ce qui ouvre la porte à un dérapage au pire moment, à savoir quand l'économie connaît un creux conjoncturel, mais sur les hausses effectivement observées.

L'homme de marketing sait que, bizarrement, un trop grand choix embarrasse le client potentiel. Le large champ de réforme évoqué ci-dessus a peut-être le même effet paralysant sur les partenaires sociaux et les décideurs politiques. Confrontés à « l'embarras du choix », il ne se produit pas grand-chose. Pourtant, l'enjeu potentiel est non marginal et une réforme de l'indexation ou de la loi de 1996 pourrait être le pendant d'autres réformes, tout aussi bénéfiques, voire plus encore, pour la collectivité mais bloquées par d'autres intérêts particuliers, d'autres myopies, d'autres méfiances.

## 4. Conclusion

Dans un monde où les inégalités sociales se sont creusées, et pas uniquement dans les pays anglo-saxons, il apparaît malvenu de participer à la régression sociale au travers d'une remise en cause de l'indexation automatique des salaires telle qu'elle ne se pratique plus guère qu'en Belgique, et ce serait d'autant plus condamnable qu'il est possible que nous connaissions dans les années qui viennent une inflation plus rapide que celle observée au cours de la décennie écoulée (de Callataÿ, 2011). Si les mutations de la société – qui vont du progrès technologique au vieillissement démographique en passant par la globalisation et la dégradation de l'environnement – appellent des réformes, il n'y a pas de raison, en termes d'équité comme d'efficacité, de se focaliser sur l'indexation, un dispositif qui n'est pas le verrou de la prospérité future du pays.

S'il est excessif d'en faire un verrou qu'il convient de faire sauter à tout prix, il apparaît aussi inapproprié d'opposer un « no paseran » à ceux qui évoquent les avantages d'une évolution de l'indexation automatique des salaires, sachant que celle-ci se révèle contreproductive pour les personnes moins qualifiées qui seront les premières victimes de ses effets sur l'emploi.

De l'analyse, il découle, sans surprise, (1) que la compétitivité d'un pays est un concept malheureux mais qu'il faut se préoccuper de la position concurrentielle de la Belgique, (2) que les coûts salariaux ne sont pas tout à cet égard mais qu'ils importent, (3) qu'il est malaisé de comparer ces derniers entre pays avec exactitude mais que la Belgique a accumulé un sérieux handicap salarial, (4) que ce handicap n'est pas d'abord dû à l'indexation automatique des salaires mais qu'une réforme de celle-ci aurait des vertus, notamment en termes de compétitivité, d'emploi, de pouvoir d'achat, de justice sociale et d'intégration européenne.

Dans un survol récent des politiques relatives au marché du travail mises en œuvre depuis la crise, Blanchard, Jaumotte et Loungani (2013) insistent sur l'importance de la confiance entre partenaires sociaux comme facteur de réussite des réformes structurelles. Or la Belgique fait face à un agenda de réformes bien rempli. Cela signifie qu'il faut, même si le débat sur l'indexation est ancien et sans réelle avancée, résister à la tentation de l'impatience et privilégier la force de conviction pour faire évoluer le processus de détermination des salaires en Belgique.

*Etienne de Callataÿ est Senior Fellow au Itinera Institute. Il est aussi Chief Economist à la Banque Degroof et chargé de cours invité à l'Université de Namur. Etienne s'exprime à titre personnel, sans engager les organisations avec lesquelles il collabore. Il remercie Marc De Vos pour ses commentaires.*

## Références

- Banque Nationale de Belgique (2012), Indexation en Belgique : ampleur, nature et conséquences pour l'économie et alternatives possibles, juin.
- Blanchard, Olivier, Florence Jaumotte, and Prakash Loungani (2013), Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession, IMF Staff Discussion Note, SDN/13/02, March.
- Bodart, Vincent et Jean Hindriks (2013), Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu, Regards économiques, numéro 102, mars.
- Bodart, Vincent et Fatemeh Shadman (2013), Indexation et compétitivité en Belgique, Regards économiques, numéro 107, novembre.
- Bogaert, Henri (2012), La loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité : bilan et perspectives, Reflets et Perspectives de la vie économique, vol. 51, numéro 1.
- Bogaert, Henri et Fanny Robette (2013), Effets d'un choc pétrolier sur la structure des revenus en présence du mécanisme belge d'indexation, Actes du XXe Congrès des Economistes belges de langue française, Charleroi, pp. 381-416.
- Commission européenne (2013), Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité 2013 de la Belgique, SWD(2013) 351 final
- de Callataÿ, Etienne (2011), Faut-il revoir l'indexation des salaires ?, dialogue avec Mateo Alaluf, Politique, numéro 71, septembre-octobre, pp. 64-69.
- Denayer, Luc et Siska Vandecandelaere (2012), Les défis de la compétitivité, Reflets et Perspectives de la vie économique, vol. 51, numéro 1.
- Dubois, Olivier (2013), Compétitivité, demande intérieure et marché de l'emploi : un diagnostic en vue d'une politique de prospérité partagée, Institut Emile Vandervelde (IEV), octobre.
- European Commission (2013), Macroeconomic imbalances ; Belgium 2013, European Economy, Occasional Paper 144, April.
- Groupe d'experts « Compétitivité et emploi » (2013), Coût salarial, subventions salariales, productivité du travail et effort de formation d des entreprises, juillet.

Pour une croissance économique et une protection sociale durables