



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/IND. R.P.P.S. (88)

L'INDEXATION DES REMUNERATIONS, PENSIONS ET PRESTATIONS

SOCIALES

AVIS

LUXEMBOURG, LE 9 DÉCEMBRE 1988

S O M M A I R E

1. <u>LES ANTECEDENTS</u>	1
2. <u>L'APPROCHE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL</u>	4
3. <u>L'INDEXATION ET LES VARIATIONS ECONOMIQUES</u>	9
31. Les possibilités et les limites de la législation actuelle	10
32. Les enseignements à en tirer	13
4. <u>L'INDEXATION ET LA POLITIQUE SOCIALE</u>	16
41. La tranche indiciaire minimale	17
411. La position des membres qui proposent d'allouer des tranches indiciaires minimales	17
412. La position des membres qui se prononcent contre l'allocation de tranches indiciaires minimales	20
42. L'allocation d'une tranche indiciaire maximale	23
43. L'indexation des prestations nettes	24
5. <u>LA CONCLUSION</u>	25

ANNEXE: Rapport technique de M. Robert Kieffer,
Inspecteur de la Sécurité Sociale 1ère Classe.

1. LES ANTECEDENTS

- Par lettre du 6 août 1985, le Président du Gouvernement a saisi le Conseil Economique et Social pour avis sur les modalités d'application de l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales. La lettre de saisine précisait notamment:

"En dépit des réalisations importantes, la matière de l'indexation des rémunérations est restée au centre de la discussion politique et syndicale, et ceci notamment quant aux modalités d'application de l'échelle mobile où plusieurs solutions ont été avancées.

Le Gouvernement a décidé de poursuivre la réflexion en ce domaine et de saisir le Conseil Economique et Social afin qu'il lui soumette son avis sur ce problème.

Sont notamment en discussion les aspects suivants des modalités d'application de la clause indiciaire:

- . allocation de tranches indiciaires minimales;
- . limitation de l'indexation aux revenus inférieurs à un niveau plafond;
- . indexation du revenu salarial net."

- Le problème soulevé par la saisine gouvernementale s'inscrit dans le débat général sur le principe et les conditions d'application de l'adaptation des rémunérations, pensions et prestations sociales à l'évolution des prix à la consommation dans notre pays.

- Introduit en 1921 au profit des traitements des fonctionnaires de l'Etat, le mécanisme d'indexation automatique des rémunérations à l'évolution du coût de la vie a été progressivement élargi pour aboutir finalement, en 1975, à la généralisation de l'indexation automatique des salaires et traitements résultant de la loi, de la convention collective et du contrat individuel de travail.

Cependant, dès 1977 (loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi), la situation de l'époque a conduit le législateur à imaginer des scénarios selon lesquels le Gouvernement pouvait être habilité, selon certaines conditions,

"à adapter les modalités d'application de l'échelle mobile, y compris notamment le plafonnement de celle-ci à partir d'un certain seuil de revenu, tant pour les rémunérations salariées que pour toutes les autres catégories de revenus et à limiter temporairement le nombre et les effets des tranches indiciaires".

Sur la base de cette législation, différentes mesures ont été prises:

- . suspension de la tranche d'avance et report d'un mois de l'application de l'augmentation indiciaire à partir du 1er septembre 1981;
- . suspension du mécanisme d'indexation et tranches forfaitaires au cours de la période 1982 - 1984.

- Comme le souligne la saisine gouvernementale, la loi du 24 décembre 1984 portant modification de l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et l'article 21 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, a restauré le système d'indexation en vigueur. Ce texte, tout en maintenant les possibilités de modification des modalités d'application de l'échelle mobile - y compris la limitation temporaire du nombre et des effets des tranches indiciaires et du plafonnement de celles-ci à partir d'un certain seuil de revenu - apporte des modifications à la procédure de prise de décision, en introduisant notamment un médiateur et en définissant différemment l'appréciation du seuil critique d'aggravation de la situation économique et sociale.

En même temps, l'indice des prix à la consommation a été basé sur un échantillon plus récent, le Gouvernement ayant décidé parallèlement d'engager, dès 1986, une enquête sur les budgets familiaux, ceci afin d'aboutir à un nouvel indice des prix avant la fin de la présente législature.

Finalement, la tranche d'avance qui avait été introduite le 1er mai 1972 et suspendue en 1981, a été réintroduite en deux étapes au 1er juillet 1986 et au 1er janvier 1987.

En novembre 1988, l'indice général rattaché à la base du 1er janvier 1948 se situe à 462,92 points, la moyenne des 6 derniers mois des indices, la cote d'échéance et la cote d'application s'élevant respectivement à 460,24 points, à 459,98 points et à 439,38 points*. Toutefois, l'évolution des rémunérations, pensions et prestations sociales n'a pas été uniquement déterminée par les différentes cotes liées à l'indexation, mais elle a également été marquée par des adaptations positives dues au législateur et à la négociation collective.

- Ce bref rappel des faits montre que la matière de l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales a été au coeur des discussions économiques et sociales depuis le milieu des années 1970.

Le Conseil Economique et Social a d'ailleurs été étroitement associé aux réflexions qui ont été menées à cet égard, à travers ses différents avis annuels, et ses avis du 21 mars 1984 et du 25 septembre 1985 concernant la réforme de l'indice des prix à la consommation ainsi qu'à travers la présente saisine.

Par ailleurs, le Gouvernement saisira à nouveau notre Conseil au sujet de la nouvelle réforme de l'indice des prix qui sera basée sur l'enquête des budgets familiaux effectuée en 1986 et 1987.

- La saisine gouvernementale fut soumise à l'Assemblée plénière du 25 septembre 1985, qui, compte tenu de l'ensemble de ces antécédents, a décidé de ne pas limiter ses réflexions aux seules questions précises soulevées dans la saisine gouvernementale, mais d'élargir le débat en y incluant des considérations de politique économique et sociale.

* Applicable à partir du 1er décembre 1988.

2. L'APPROCHE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

- Suite au mandat conféré par l'Assemblée plénière du 25 septembre 1985, le Conseil Economique et Social a placé l'examen du système actuel d'indexation des salaires et des modèles alternatifs évoqués dans la saisine gouvernementale dans une approche à deux voies, à savoir:

- . l'examen des répercussions du système d'indexation automatique des salaires par rapport aux fluctuations de l'environnement économique;
- . l'analyse des différentes variantes des modalités d'application de la clause indiciaire, compte tenu de leur faisabilité technique, d'une part, et eu égard à leurs implications d'ordre économique et social, d'autre part.

- En ce qui concerne la problématique de l'indexation en relation avec les variations économiques, le Conseil Economique et Social est unanime pour considérer que l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales connaît des avantages indéniables dans la régulation économique et sociale, ceci dans le cas d'une évolution normale des économies et en présence d'une augmentation modérée des prix.

Cependant, face à un choc économique, certains membres du Conseil Economique et Social ont proposé de discuter de l'opportunité d'une modulation de l'application du mécanisme d'indexation. Elle devrait éviter que toute l'ampleur d'un tel choc ne se répercute entièrement sur les entreprises qui risqueraient d'en être affectées à un point tel qu'elles s'affaibliraient trop, ce qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences sur la force de notre économie et, partant, sur l'évolution à moyen et à long terme de l'ensemble des revenus et, en particulier, des revenus actuellement indexés.

Les discussions menées autour de ce thème seront résumées dans le chapitre 3 portant sur l'indexation et les variations économiques.

- Quant aux différentes variantes des modalités d'application de la clause indiciaire, le Conseil Economique et Social a procédé à une analyse et à une discussion fouillées des effets du mécanisme d'indexation en vigueur sur la structure du coût salarial et sur le revenu net, d'une part, et des différentes modalités alternatives d'indexation, d'autre part.

. En effet, au-delà des enjeux politiques qu'elles n'ont pas manqué de provoquer, les règles et les modalités d'application de l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales se sont révélées être une matière techniquement très complexe dont il n'existait pas jusqu'à ce jour une analyse et une documentation adéquates.

Ce fait a amené le Conseil Economique et Social à demander à M. Robert Kieffer, Inspecteur de la Sécurité Sociale, 1ère classe, un rapport technique décrivant, dans une première partie, les effets de l'indexation sur la structure du coût salarial et sur le revenu net, ceci tant dans une situation fiscale donnée qu'en cas d'adaptation intégrale des barèmes fiscaux à l'évolution du coût de la vie et analysant, dans une seconde partie, les différentes modalités alternatives d'indexation, la tranche indiciaire minimale, la tranche indiciaire maximale et l'indexation des prestations nettes.

. Au terme de son étude, l'auteur tire les conclusions méthodologiques finales suivantes:

"La présente étude a permis de dégager les aspects suivants relatifs au système d'indexation en vigueur.

- L'adaptation indiciaire ne modifie pas le poids des charges sociales qui sont incluses dans le coût des prestations sociales. Cette neutralité résulte du fait que le calcul des charges sociales s'effectue sur la base de montants qui sont également soumis à l'adaptation indiciaire. Face à l'érosion monétaire, le prélèvement obligatoire en faveur de la sécurité sociale n'est donc ni affaibli, ni renforcé.

A court terme, l'adaptation indiciaire se traduit par une augmentation du poids des impôts en défaveur du revenu net disponible. Cet effet résulte du caractère progressif du barème de l'impôt et de la non-adaptation de ce barème au moment de l'adaptation indiciaire.

A moyen et à long terme, ce renforcement du poids de l'impôt peut cependant être annulé par une adaptation linéaire du barème de l'impôt en fonction de l'inflation. Le choix de l'indicateur pour la révision linéaire du barème de l'impôt ainsi que le fait que cette révision ne peut être effectuée qu'annuellement peut conduire à des distorsions relativement faibles qui se traduisent, soit en faveur des bénéficiaires des prestations sociales, soit en faveur du trésor public. En dehors de ces légères distorsions, le maintien du pouvoir d'achat des prestations sociales nettes est garanti dans la même mesure que celui des prestations sociales brutes, à condition que le barème de l'impôt soit adapté annuellement en fonction du même indicateur servant à l'adaptation indiciaire des prestations sociales.

L'avantage technique principal de l'actuel système d'indexation réside dans le fait qu'il respecte intégralement le principe de la proportionnalité et qu'il répond donc exactement au phénomène de la dépréciation monétaire qui se traduit également par une dévalorisation proportionnelle des montants nominaux exprimés dans l'unité monétaire. L'abandon de ce principe dans certaines propositions alternatives au système actuel d'indexation rend leur application dans la pratique très difficile, voire irréalisable, tout en mettant en cause l'égalité de traitement des bénéficiaires des prestations sociales.

- Ainsi, l'introduction d'une tranche indiciaire minimale entraîne une augmentation systématique du pouvoir d'achat pour les bénéficiaires dont la prestation sociale se situe au-dessous du seuil retenu pour l'allocation de cette tranche minimale; l'augmentation du pouvoir d'achat dépend directement de l'inflation.

Ce même phénomène se traduirait par un renchérissement du coût de l'assurance pension en raison de la distribution différente des revenus cotisables par rapport aux pensions.

L'application pratique de ce modèle n'est pas réalisable dans le respect du principe de l'égalité de traitement et d'autres normes légales garantissant des prestations minimales. Pour le moins, faudrait-il procéder à une redéfinition de la majeure partie des prestations sociales (montants à l'indice cent du coût de la vie) et éliminer tout élément de proportionnalité de la législation afférente.

- Ces mêmes critiques valent en partie également pour la tranche indiciaire maximale, sous la réserve que ce modèle n'entraîne pas une augmentation du pouvoir d'achat, mais une réduction du pouvoir d'achat pour les bénéficiaires dont la prestation dépasse le seuil pris en considération. Ce mécanisme risquerait donc de provoquer une double négociation de la revalorisation des rémunérations, dans la mesure où le problème de la compensation de la perte du pouvoir d'achat des rémunérations se situant au-dessus du plafond, resterait posé.
- Finalement, l'adaptation des seules prestations nettes dans le but de maintenir les charges sociales et fiscales constantes, en valeur absolue, constitue une chimère méconnaissant totalement les mécanismes de financement des dépenses publiques et des prestations sociales.

L'adaptation indiciaire intégrale des prestations nettes, des charges sociales et de l'impôt, par contre, conduirait implicitement à une généralisation abusive du mécanisme de l'indexation à l'ensemble des revenus imposables."

. Compte tenu de l'importance du travail effectué par M. Kieffer, le Conseil Economique et Social a décidé de joindre, en annexe au présent avis, dont il fait partie intégrante, le rapport précité qui constitue une source d'information considérable pour quiconque désire participer au débat important sur le sujet évoqué.

Tout en approuvant les analyses du rapport, les membres du Conseil Economique et Social n'en partagent pas nécessairement, au niveau politique, l'ensemble des conclusions qu'on peut en tirer.

. Ainsi, conscients qu'en elle-même l'indexation et son mode d'application ne sont pas forcément neutres en matière de distribution de revenus, certains membres du Conseil Economique et Social estiment que les modalités d'application de l'indexation peuvent être utilisées à des fins de parfaire la distribution des revenus dans notre pays.

Dans ce cas, le recours à des formules comme l'introduction d'une tranche maximale ou d'une tranche minimale ne devrait pas être écarté d'office, mais au contraire être envisagé pour des considérations de politique sociale, même si l'étude technique a montré que leur introduction entraînerait des problèmes sérieux. Les discussions menées autour de ce thème seront résumées dans le chapitre 4 portant sur l'indexation et la politique sociale.

3. L'INDEXATION ET LES VARIATIONS ECONOMIQUES

- Dans une société moderne, la répartition des revenus est effectuée normalement de telle sorte qu'une partie des revenus est contractuellement fixée, le solde variant - toutes choses étant égales par ailleurs - en fonction de l'activité économique. En particulier, les détenteurs d'une rémunération, d'une rente ou d'une prestation sociale bénéficient d'un revenu fixe, les effets d'une variation du revenu national étant absorbés par les entrepreneurs. Dans ce cadre de la répartition des revenus, une difficulté supplémentaire survient dans l'hypothèse d'une variation des prix et d'une indexation parallèle des revenus contractuellement fixés.

A vrai dire, le problème de l'opportunité de l'indexation dans notre économie de petit espace se pose essentiellement dans deux cas, à savoir:

- . dans l'hypothèse d'une croissance négative entraînant une baisse du revenu d'exploitation de l'économie et fragilisant cette dernière;
- . dans l'hypothèse d'une hausse des prix entraînant une augmentation supérieure des revenus indexés par rapport à ce qui se passe à l'étranger, ce qui pourrait conduire à une détérioration de notre compétitivité, susceptible de diminuer la rentabilité de notre économie et d'entraîner à terme une croissance négative.

Il est vrai que les deux cas précités s'articulent sur des grandeurs macroéconomiques et ne tiennent pas nécessairement compte de l'évolution divergente de certaines branches économiques, voire de certaines entreprises. Dans ces conditions, l'opportunité de règles rigides d'indexation pourrait également être mise en doute en présence d'une crise sectorielle ou au sein d'une entreprise, la question de principe se posant s'il est souhaitable que la solution à une crise sectorielle soit trouvée par un assouplissement sectoriel de règles générales applicables à l'ensemble de l'économie.

L'économie luxembourgeoise ayant été frappée dans un passé récent par des chocs généraux ou sectoriels, la question est posée de savoir si l'assouplissement des modalités d'application de l'indexation est une mesure reconnue comme étant efficace par l'ensemble des agents économiques pour résoudre les problèmes posés.

- Face à une telle situation, le Conseil Economique et Social n'a pu concilier les vues des partenaires sociaux en ce qui concerne leurs appréciations différentes quant aux répercussions du système actuel de l'échelle mobile des salaires sur notre économie.

- . En effet, certains estiment que la législation actuellement en vigueur est largement suffisante.
- . Au contraire, d'autres sont d'avis qu'il faudrait prévoir l'introduction d'un automatisme permettant de moduler temporairement les règles d'application de l'indexation en cas de survenance d'évènements définis à l'avance.

31. Les possibilités et les limites de la législation actuelle

- La législation actuelle permettant de moduler les règles d'application de l'indexation des salaires et traitements est basée sur l'article 21 de la loi modifiée du 24 décembre 1977, tel qu'il est complété par le règlement grand-ducal du 5 avril 1985.

Selon les textes, le Gouvernement est obligé de convoquer le Comité de Coordination Tripartite en cas d'aggravation de la situation économique et sociale. Pour l'appréciation du seuil critique d'aggravation motivant la saisine, le Gouvernement se fondera notamment sur neuf indicateurs économiques dont l'évolution est calculée depuis lors par le STATEC. Ces indicateurs sont:

- . la divergence du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne pondérée des quatre principaux partenaires commerciaux du Luxembourg, à savoir la Belgique, la République Fédérale d'Allemagne, la France et les Pays-Bas;

- . le taux de change effectif du franc pondéré par les marchés d'exportation et d'importation;
- . l'évolution des exportations et importations de biens;
- . les termes de l'échange calculés par référence aux valeurs unitaires des exportations et importations;
- . la position compétitive de l'industrie luxembourgeoise exprimée par le coût salarial par unité produite;
- . les prix à la production industrielle;
- . les indicateurs d'activité des principales branches économiques;
- . l'évolution du chômage et du chômage partiel;
- . l'évolution du pouvoir d'achat des salariés.

- Si de l'avis du Gouvernement l'évolution de ces indicateurs économiques permet de conclure à une aggravation sensible de la situation économique ou à une détérioration de la compétitivité des entreprises, il saisira le Comité de Coordination Tripartite de mesures législatives et réglementaires qu'il juge nécessaires aux fins de redresser la situation économique. Celles-ci pourront porter, suivant les besoins, notamment sur:

- . les modalités d'application de l'échelle mobile - y compris la limitation temporaire du nombre et des effets des tranches indiciaires et du plafonnement de celle-ci à partir d'un seuil de revenu - qui pourront être adaptées temporairement aussi bien pour les rémunérations salariales que pour toutes les autres catégories de revenus;
- . le blocage temporaire des marges et des prix des produits et des services, y compris les loyers;
- . l'allongement des délais de préavis de congédiement;
- . l'extension des périodes maximales d'octroi de l'indemnité d'attente en cas de préretraite.

- Le Comité de Coordination tripartite doit donner son avis tant sur l'appréciation de la situation économique et sociale ayant motivé sa saisine par le Gouvernement que sur les propositions de ce dernier en vue de redresser la situation. Il se prononce à la majorité des membres de chacun des groupes représentant les employeurs et les syndicats les plus représentatifs sur le plan national (chacun de ces groupes étant composé de quatre personnes), la délégation gouvernementale exprimant son attitude conformément à la position arrêtée au sein du Gouvernement.

- Si le Comité de Coordination tripartite n'arrive pas à se mettre d'accord, le Gouvernement a la faculté de nommer un médiateur chargé de soumettre au Comité une proposition motivée, destinée à redresser la situation économique. Celui-ci, après avoir réuni sur toutes les données économiques et sociales du problème qui lui est soumis une documentation objective, a pour mission de dégager les termes d'une solution susceptible de rallier l'adhésion des parties. Après sa tentative de conciliation des parties, le médiateur soumettra au Comité de Coordination tripartite, sous forme de recommandation motivée, des propositions en vue du règlement des points en litige, lesquelles sont soumises à l'avis du Comité.

- Il résulte des textes précités que la procédure à engager pour une modulation éventuelle de l'indexation et l'introduction d'autres mesures susceptibles de combattre la crise répond aux principes suivants:

- . L'initiative pour engager la procédure et pour proposer des mesures de redressement éventuelles revient au seul Gouvernement. Celui-ci effectue le diagnostic sur la situation économique en se basant notamment sur les neuf indicateurs, aucune indication n'étant donnée par ailleurs sur le sens et le degré de variation de ceux-ci ou d'une partie de ceux-ci.
- . Le diagnostic du Gouvernement sur la situation économique et sur le bien-fondé des mesures proposées par lui donne lieu à une consultation du Comité de Coordination tripartite, laquelle n'aboutit à un résultat positif que si les représentants des syndicats les plus représentatifs sur le plan national et des employeurs les approuvent expressément chacun dans leur collège à la majorité simple (ce qui revient à une majorité qualifiée dans

l'hypothèse où les quatre représentants de chaque groupe sont effectivement présents au sein du Comité de Coordination tripartite). En cas de désaccord, un médiateur est chargé de concilier les différents points de vues.

- . Dans l'hypothèse où le médiateur n'arrive pas à concilier les positions, le Gouvernement garde toute latitude pour mettre en oeuvre ou pour proposer au législateur les mesures qui s'imposent, ceci indépendamment de l'avis du Comité de Coordination tripartite.

Le Conseil Economique et Social rend attentif dans ce contexte qu'une des règles d'or en la matière est d'agir avec la rapidité voulue au moment de la survenance d'une situation de crise donnée. Il en résulte que pour être efficace, la procédure de consultation, de concertation et de conciliation, telle qu'elle est actuellement prévue par les textes, se déroule dans les délais imposés par la situation, ce qui confère une responsabilité particulière au Gouvernement. Cette dernière deviendrait forcément plus grande encore dans l'hypothèse où les partenaires sociaux n'arriveraient pas à trouver un terrain d'entente.

32. Les enseignements à en tirer

Le Conseil Economique et Social constate que la procédure prédécrite n'a jusqu'à présent pas été mise en oeuvre en pratique. Il est vrai que ceci ne se justifiait pas, eu égard à l'amélioration de la situation économique depuis 1984. Dans ces conditions, la question de l'efficacité de la procédure prévue reste posée.

321. Le groupe salarial au Conseil Economique et Social est d'avis que la législation en vigueur est suffisamment flexible pour permettre la mise en vigueur des mesures requises pour combattre une situation de crise. Comme celle-ci est, par définition, difficilement prévisible à l'avance, il est utile que le législateur ait prévu une procédure de consultation et de conciliation dans le but d'arriver à une définition commune de mesures économiquement satisfaisantes et socialement acceptables.

Par ailleurs, le groupe salarial est d'avis que le système en vigueur est le meilleur garant pour un déroulement harmonieux de la vie économique et sociale.

En effet, ce système se base, d'une part, sur l'échelle mobile des salaires, compensant, en principe, par un automatisme, les pertes de pouvoir d'achat et, d'autre part, sur les conventions collectives, adaptant les rémunérations à l'évolution économique des secteurs concernés.

Ce mécanisme dualiste d'adaptation permet de tenir suffisamment compte des situations particulières qui existent tant au niveau des branches économiques qu'au plan des entreprises.

En effet, en l'absence d'un automatisme de la compensation du pouvoir d'achat, le taux des augmentations de salaires deviendrait la résultante unique du rapport de force entre les partenaires sociaux, ce qui ne manquerait pas de porter préjudice au climat social.

Dans ce même contexte, le groupe salarial motive son refus d'accepter toute modulation automatique du mécanisme de l'indexation des salaires et traitements par le fait que celui-ci constitue surtout une mesure de protection pour les bénéficiaires de revenus moyens et faibles, alors que les détenteurs de hauts revenus bénéficieraient d'autres moyens pour se protéger contre la perte de pouvoir d'achat due à l'inflation.

322. Le groupe patronal estime pour sa part que la procédure de l'article 21 ne donne pas les garanties d'efficacité requises, puisqu'elle donne une très grande latitude au Gouvernement et qu'elle ne se déclenche, dès lors, pas automatiquement à la survenance d'un certain nombre d'évènements caractérisés par avance. D'ailleurs, l'analyse prévue par les textes, à savoir l'évolution des neuf paramètres précités, dont l'interprétation n'est pas donnée, s'avère être incomplète.

Aux yeux du groupe patronal, il faudrait, en particulier, suivre attentivement la rentabilité d'exploitation des entreprises, une dégradation de celle-ci devant entraîner automatiquement une modulation des règles d'application de l'échelle mobile afin de freiner l'évolution des coûts salariaux et de rétablir la compétitivité des entreprises. De surcroît, les règles de modulation devraient être suffisamment flexibles pour pouvoir trouver une application dans l'hypothèse, soit d'une dégradation générale de l'économie, soit d'une situation de crise sectorielle, soit, enfin, dans le cas de difficultés économiques substantielles au sein d'une seule entreprise.

323. Si le Conseil Economique et Social n'a pas réussi à formuler une position unique sur le problème de la modulation des règles d'application de l'échelle mobile, il constate néanmoins que dans un passé récent, une réponse a pu être trouvée aux graves problèmes de déséquilibre économique, à travers:

- . la suspension de la tranche d'avance en 1981;
- . la suspension du mécanisme d'indexation et l'introduction de tranches forfaitaires au cours de la période 1982 - 1984, suivant la dévaluation du franc;
- . l'introduction d'une réduction temporaire et partiellement remboursable des salaires et traitements des ouvriers et des employés de la sidérurgie.

Par la suite, ces mesures exceptionnelles ont pu être annulées, voire corrigées, eu égard à l'amélioration de la situation économique.

- Le Conseil Economique et Social en conclut que malgré l'existence de divergences de principe profondes sur l'indexation et sur ses modalités d'application, les processus de négociation et de prise de décision ont permis, par le passé, de répondre à des situations de crise données. Le Conseil Economique et Social ne peut qu'espérer que cette approche pragmatique puisse également être adoptée en cas de survenance de nouvelles difficultés pouvant entraîner des mesures exceptionnelles.

324. Le Conseil Economique et Social, au-delà de ces divergences de vues, tient à rappeler qu'il a été unanime pour engager des réflexions d'approche sur la mise en place et la praticabilité d'un indicateur global et sectoriel de rentabilité. Ces réflexions ont été consignées dans un document à part, annexé à l'avis sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1987, le Conseil Economique et Social ayant demandé depuis cette date au Gouvernement d'y consacrer tels égards que de droits et de prendre les initiatives utiles en la matière.

Le Conseil Economique et Social saisit l'occasion pour rappeler au Gouvernement les développements faits dans l'avis annuel précité, afin que la mise en place d'un indicateur de rentabilité puisse aboutir dans les meilleurs délais. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social tient également à réitérer son offre de concours pour étayer ses considérations exposées en annexe de l'avis annuel, si le besoin en est exprimé.

4. L'INDEXATION ET LA POLITIQUE SOCIALE

- L'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales est un instrument de la politique de distribution des revenus. En effet, l'indexation est censée neutraliser les pertes de pouvoir d'achat des salariés en les protégeant devant l'érosion monétaire. Du point de vue social, sa qualité essentielle réside donc dans la défense de l'acquis.

- A la suite de l'analyse technique précitée, le Conseil Economique et Social a pris acte que le système d'indexation actuel, par des adaptations proportionnelles des montants bruts, garantit, à moyen terme, une adaptation complète des salaires nets à l'échelle mobile des salaires bruts, à condition que les tarifs d'impôts soient également adaptés régulièrement et linéairement à cet indice.

En effet, la technique actuelle du système d'indexation des salaires garantit la neutralité de celui-ci par rapport à l'éventail existant des salaires et traitements, puisque, à moyen terme, les salaires bruts et nets évoluent de manière parallèle.

- Au-delà de cette caractéristique, la tentation peut exister de proposer des modalités d'application de l'indexation telles que celle-ci devient un élément dynamique de la politique sociale. Au lieu de défendre l'acquis, elle viserait à introduire une dynamique ayant pour effet de modifier la structure des revenus, soit par le biais d'une augmentation plus rapide des bas revenus soit par la non adaptation ou une adaptation partielle des revenus plus élevés permettant de réduire l'écart entre les revenus des tranches supérieures et inférieures. C'est ce que d'aucuns proposent en plaidant, soit pour l'introduction d'une tranche minimale, soit pour l'introduction d'une tranche maximale. Dans ce même contexte, on peut évoquer l'indexation du revenu salarial net.

41. La tranche indiciaire minimale

- Dans son rapport technique, M. R. KIEFFER définit l'introduction d'une tranche indiciaire minimale dans le mécanisme actuel de l'échelle mobile des salaires comme consistant à fixer une tranche indiciaire uniforme pour les prestations sociales se situant au-dessous d'un certain seuil, tout en maintenant les tranches indiciaires proportionnelles pour les prestations sociales qui se situent au-dessus de ce seuil. Il en résulte que le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, au lieu de compenser la perte du pouvoir d'achat, se transforme en un mécanisme de revalorisation réelle des prestations sociales inférieures au seuil, revalorisation qui dépend de l'intensité de l'inflation. Ce phénomène peut comporter des répercussions importantes sur le financement des prestations sociales qui présentent une durée de vie assez longue, telles les pensions et les rentes.

- Le Conseil Economique et Social prend acte des problèmes d'ordre technique et des implications sur l'édifice social que ne manquerait pas d'entraîner l'allocation d'une tranche indiciaire minimale.

. Nonobstant ces problèmes analysés dans le rapport technique, certaines membres se prononcent, en raison de considérations d'ordre social, en faveur de l'allocation de tranches indiciaires minimales.

. Les autres membres considèrent néanmoins que les modalités d'application de la clause indiciaire ne sauraient être utilisées comme instrument de la politique des revenus et, partant, la tranche indiciaire minimale ne constitue pas d'alternative au système actuel.

411. La position des membres qui proposent d'allouer des tranches indiciaires minimales

- Ces membres estiment que le mécanisme actuel d'indexation joue en défaveur des bénéficiaires de bas revenus.

En effet, ils sont d'avis que l'instrument de mesure actuel que constitue l'indice des prix à la consommation ne permet pas de tenir compte, de manière satisfaisante, des habitudes de consommation réelles des catégories socio-professionnelles les plus faibles. Ceci a pour conséquence que le coût de la vie augmente plus vite que le pouvoir d'achat effectif des catégories visées. La crise économique et, partant, l'aménagement de l'échelle mobile des salaires a encore accentué cette disparité entre le niveau du coût de la vie et celui du pouvoir d'achat.

- Dès lors, ces membres estiment qu'il échet de compenser cette perte accumulée du pouvoir d'achat des bénéficiaires de bas revenus par l'octroi de tranches indiciaires minimales.

En effet, les considérations d'équité sociale prévalent sur les arguments d'ordre technique et les implications d'ordre social exposés dans le rapport technique.

Tandis que les couches sociales aisées ont d'autres possibilités pour augmenter leur part du gâteau, celles en bas de l'échelle des revenus ne disposent même pas des moyens leur permettant de suivre le train de vie leur imposé par notre société de consommation. Au contraire, par le simple fait qu'ils doivent dépenser la totalité de leur revenu pour satisfaire les besoins les plus urgents, à chaque tranche indiciaire proportionnelle à leur revenu (insuffisant), ils deviennent plus pauvres par rapport aux autres couches sociales.

Cette discrimination peut être atténuée progressivement par l'octroi d'une tranche indiciaire minimale.

Pour ces raisons, ces membres proposent d'introduire une tranche indiciaire minimale, même si d'aucuns ne considèrent cette modalité qu'à titre subsidiaire, car ils sont d'avis que le système actuel d'indexation leur semble le plus adéquat.

- Compte tenu de certains problèmes techniques évoqués dans le rapport technique, ces membres proposent d'aménager la tranche indiciaire minimale comme suit:

. L'octroi de la tranche indiciaire minimale serait à limiter aux revenus qui se situent en-dessous de 1,5 fois le salaire social minimum pour les travailleurs qualifiés, âgés de 18 ans et plus, avec charge de famille (SSM + 20%).

. Il faudrait uniquement prendre en considération les revenus professionnels ainsi que ceux qui remplacent ces revenus professionnels. Il s'agit des salaires, rémunérations, traitements, indemnités pécuniaires, pensions et rentes.

En cas de cumul des divers revenus précités, la répartition de la charge découlant de la tranche indiciaire minimale se ferait au prorata des montants touchés au titre des divers revenus sur la base du nombre d'heures prestées.

. La valeur de la tranche indiciaire minimale devrait être calculée en multipliant le produit salaire social minimum indice 100 par 1,5, par le nombre indice (de la dernière tranche indiciaire ainsi que par 0,025).

. Concernant les effets de la tranche indiciaire minimale sur les salaires ou traitements en-dessous du seuil à fixer, il y aurait lieu de diviser le montant revalorisé par 173*. Après la réduction du temps de travail en-dessous des 40 heures/semaine, ce diviseur serait à adapter.

Cette façon de faire éviterait toutes complications concernant le travail à temps partiel, ainsi que le cumul des revenus professionnels avec des revenus de remplacement.

Dès lors, l'adaptation des montants correspondants exprimés au nombre indice 100, permettrait d'éviter certaines complications soulevées dans la note technique.

. Pour ce qui est du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés, âgés de moins de 18 ans, en attendant la disparition revendiquée de la clause discriminatoire qui ne leur accorde qu'un certain pourcentage du SSM, les demandeurs se contenteraient de l'augmentation résultant de la revalorisation du SSM par l'octroi de tranches indiciaires minimales, en appliquant les pourcentages respectifs prévus actuellement à cet effet.

. En ce qui concerne les effets de la tranche indiciaire minimale sur les pensions migratoires versées à l'étranger, la part dépassant l'adaptation indiciaire proportionnelle devrait être versée sous forme d'allocation spéciale par l'Etat luxembourgeois aux seuls résidents. La formule pourrait être celle du RMG ou analogue à celle-ci.

* Nombre moyen d'heures de travail mensuelles correspondant à la semaine de 40 heures.

. Plutôt que de restreindre l'octroi d'une tranche indiciaire minimale dans le temps par la fixation d'une date limite, on devrait en limiter l'octroi à 10 tranches. La reconduction éventuelle devrait faire l'objet d'une négociation tripartite.

412. La position des membres qui se prononcent contre l'allocation de tranches indiciaires minimales

- Ces membres estiment que la tranche indiciaire minimale ne constitue pas une alternative au système en vigueur, dans la mesure où l'indexation des salaires a pour objectif de compenser la perte du pouvoir d'achat résultant de l'évolution du coût de la vie et que les difficultés techniques rencontrées pour sa mise en oeuvre seraient telles que la mesure proposée ne constituerait pas une mesure satisfaisante de politique sociale.

En effet, ces membres estiment, en premier lieu, que le système d'adaptation des salaires au coût de la vie ne saurait être utilisé comme instrument de la politique des revenus au-delà du maintien du pouvoir d'achat.

L'indexation des salaires a pour objectif d'adapter les revenus à l'évolution du coût de la vie en compensant la perte du pouvoir d'achat de manière neutre par rapport à l'éventail existant des revenus.

Or, l'introduction d'une tranche indiciaire minimale constitue une mesure de politique des revenus. Celle-ci serait d'autant plus inappropriée que la revalorisation des bas revenus, suite aux échéances successives de tranches indiciaires minimales, ferait des bénéficiaires de cette mesure les alliés objectifs de l'inflation. Or, ce fait est en contradiction avec les positions de principe itérativement répétées par le Gouvernement et par les partenaires sociaux, lesquels ont toujours affirmé avec force que le meilleur garant pour concilier les intérêts économiques et les aspirations sociales serait précisément une situation de stabilité des prix.

- Ces membres estiment également que l'instrument de mesure actuel que constitue l'indice des prix à la consommation n'est pas entièrement adapté aux habitudes de consommation réelles, même si le panier de consommation à la base de l'indice se réfère explicitement aux détenteurs des revenus les plus faibles.

Dans ce contexte, ils rappellent que le Gouvernement à l'intention de saisir prochainement, pour avis, le Conseil Economique et Social sur la réforme de l'indice des prix à la consommation.

Dès lors, les problèmes évoqués en relation avec les répercussions de l'évolution de l'indice des prix et l'adaptation afférente des salaires seront à discuter dans le cadre de cette nouvelle saisine gouvernementale.

- De plus, on peut donner à considérer que l'allocation d'une tranche indiciaire minimale serait peu compatible avec la nécessité d'améliorer la compétitivité de l'économie - ceci notamment dans l'optique de l'objectif 1992 - puisqu'elle surcompenserait la perte de pouvoir d'achat résultant de l'inflation et renchérirait encore le coût pour l'économie d'une tranche indiciaire.

- Par ailleurs, les modalités de la mise en place de la tranche indiciaire telle qu'elle a été proposée ci-avant sous 411, soulèveraient de nombreux problèmes d'ordre technique et comporteraient des implications et des modifications au niveau de l'édifice social existant.

. Ainsi, pour les bénéficiaires qui cumulent des revenus et des prestations sociales, l'affectation de la tranche indiciaire minimale présuppose qu'une concertation ait lieu entre les employeurs et les organismes de la sécurité sociale en vue de la répartition de la charge incombant aux uns et aux autres lors de l'échéance de chaque tranche indiciaire.

. De même, les dispositions législatives actuelles concernant la base de calcul des traitements des fonctionnaires publics et des pensions devraient être modifiées en vue d'y intégrer la nouvelle méthode de calcul proposée ci-avant. Une telle méthode - refixation des montants au nombre indice 100 du coût de la vie - comporterait des répercussions au niveau du barème des traitements appliqués dans la fonction publique (augmenta-

tion de la valeur du point indiciaire pour les personnes tombant sous le champ d'application de la tranche indiciaire minimale).

. La contradiction entre différentes normes légales - déjà évoquée dans le rapport technique - subsisterait en ce qui concerne le problème de la proportionnalité pour les travailleurs qualifiés bénéficiaires du SSM (+ 20%).

. Les modalités proposées n'apporteraient pas de solutions aux problèmes de l'adaptation des pensions pour ceux des personnes qui bénéficient de pensions complémentaires à l'étranger.

Actuellement, 7.027 personnes du secteur contributif touchent des pensions se situant en dessous de 5.000 francs par mois (en partie des personnes qui bénéficient de pensions complémentaires à l'étranger).

Or, il n'est pas possible de prendre en compte le montant de la pension étrangère, ni la méthode de revalorisation étrangère. A titre d'exemple, il est précisé qu'une personne résidant au Luxembourg et touchant une pension de 2.000 francs (au nombre indice 428,67) pour les périodes cotisées au Luxembourg aurait droit, suivant cette proposition, - après échéance des 10 tranches indiciaires minimales et dans l'impossibilité de prendre en compte les revenus provenant de l'étranger - à 17.193 francs de pension mensuelle, alors que suivant la méthode d'indexation actuelle, la pension ne s'élèverait qu'à 2.560 francs.

X X X

Après analyse approfondie des deux thèses en présence, le Conseil Economique et Social, dans sa majorité, se prononce contre une tranche indiciaire minimale.

42. L'allocation d'une tranche indiciaire maximale

- Le Conseil Economique et Social a pris acte des répercussions d'ordre technique que comporterait l'introduction de différentes variantes d'une tranche indiciaire maximale, à savoir:

- . la réduction en valeur réelle des prestations au-dessus du plafond;
- . l'abandon du principe de proportionnalité;
- . la définition des prestations sociales.

Il s'y ajoute les difficultés dans l'application pratique de la tranche maximale, qui dépendent principalement du niveau du plafond retenu.

Ce mécanisme entraîne une réduction du pouvoir d'achat pour les bénéficiaires dont la prestation dépasse le seuil pris en considération. Il risquerait donc de provoquer une double négociation de la revalorisation des rémunérations, dans la mesure où le problème de la compensation de la perte du pouvoir d'achat des rémunérations se situant au-dessus du plafond, resterait posé et engendrerait probablement des revalorisations extra-indiciaires à deux vitesses. Les salaires qui dépassent le plafond pourraient bénéficier d'augmentations réelles plus importantes que les salaires inférieurs au plafond, afin de compenser une adaptation indiciaire partielle ou défailante.

Pour toutes ces raisons, le Conseil Economique et Social estime que l'introduction d'une tranche indiciaire maximale risque de ne pas produire les effets escomptés lors de l'analyse des positions de principe.

- Aussi le Conseil Economique et Social considère-t-il que la limitation de l'indexation aux revenus inférieurs à un niveau plafond ne constitue pas une modalité alternative au système actuel de l'indexation des salaires.

43. L'indexation des prestations nettes

- Si l'indexation des prestations nettes signifie que le bénéficiaire de la prestation voit le pouvoir d'achat de son revenu disponible maintenu après déduction des différentes charges sociales et fiscales, alors le système actuel garantit approximativement cet objectif pour autant que le barème de l'impôt soit régulièrement adapté à l'évolution de l'indice du coût de la vie.

Cependant, le rapport technique montre qu'un modèle rigoureux d'indexation des prestations nettes se heurte déjà à l'absence d'une définition précise du montant soumis à l'adaptation indiciaire.

- L'examen de l'indexation des prestations nettes a également montré que l'adaptation des seules prestations nettes dans le but de maintenir les charges sociales et fiscales constantes, en valeur absolue, constitue une chimère méconnaissant totalement les mécanismes de financement des dépenses publiques et des prestations sociales.

L'adaptation indiciaire intégrale des prestations nettes, des charges sociales et des impôts, par contre, conduirait implicitement à une généralisation abusive du mécanisme de l'indexation à l'ensemble des revenus imposables.

- Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il que cette modalité ne constitue pas d'alternative valable au mécanisme d'indexation existant.

5. LA CONCLUSION

Au terme de son analyse, le Conseil Economique et Social tire les conclusions suivantes sur le problème soulevé dans la présente saisine:

- Les partenaires sociaux, tout en se prononçant en faveur d'une situation de stabilité des prix, confirment leur opinion divergente en matière d'automatisme du mécanisme de l'indexation. En effet, alors que le groupe patronal attache une grande importance à l'introduction d'une certaine flexibilité dans l'intérêt du bon fonctionnement de notre économie, le groupe salarial estime que l'indexation automatique est un garant de la paix sociale et, partant, un facteur de stabilité économique.

Au-delà de cette divergence d'approche, le Conseil Economique et Social constate que l'esprit et le mode de fonctionnement du modèle luxembourgeois - auquel il est profondément attaché également pour l'avenir - ont permis de surmonter en pratique des positions de principe divergentes.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social rappelle que la discussion de problèmes de fond peut être utilement éclairée par des données objectives. Voilà pourquoi, il s'est prononcé dans le cadre de son avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1987 en faveur de l'enrichissement des instruments d'observation et d'analyse actuels, permettant d'apprécier les fluctuations de l'environnement économique en préconisant la mise en place d'un indicateur global de rentabilité.

- En ce qui concerne les différentes variantes des modalités d'application de la clause indiciaire, le Conseil Economique et Social a basé ses travaux sur le rapport technique ci-annexé, relatif au système d'indexation en vigueur et aux modalités alternatives qui pourraient être envisagées, notamment au niveau de la tranche indiciaire minimale, de la tranche indiciaire maximale et de l'indexation du revenu net.

Alors que le Conseil Economique et Social a écarté d'emblée l'idée d'une introduction éventuelle de la tranche indiciaire maximale et de l'indexation du revenu net, il s'est penché davantage sur les mérites de la tranche indiciaire minimale. Le Conseil Economique et Social a finalement rejeté la prise en compte de cette éventualité, préconisée par certains membres, en raison des motifs suivants:

- . l'introduction d'un mécanisme alternatif au système actuellement en vigueur entraînerait des difficultés d'application pratiques considérables;
- . la vocation de l'indexation des revenus étant la protection des bénéficiaires devant l'augmentation du coût de la vie, il n'est pas opportun de dénaturer cet instrument par la prise en compte d'autres considérations, en particulier sociales.

- Sous réserve des positions de principe énoncées ci-avant, le Conseil Economique et Social est d'avis que le système actuellement en vigueur est le mieux à même de répondre aux objectifs qui lui ont été assignés.

X X X

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Le Secrétaire Général

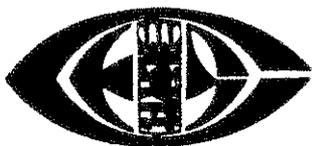
Le Président

Jean Moulin

Rolphe Reding

Luxembourg, le 9 décembre 1988

Annexe: Rapport technique de M. Robert Kieffer, Inspecteur de la Sécurité Sociale 1ère Classe.



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/IND. R.P.P.S. (88)

A N N E X E

L'INDEXATION DES REMUNERATIONS, PENSIONS ET PRESTATIONS
SOCIALES

RAPPORT TECHNIQUE DE M. ROBERT KIEFFER
INSPECTEUR DE LA SECURITE SOCIALE 1ERE CLASSE

LUXEMBOURG, LE 9 DÉCEMBRE 1988

S O M M A I R E

Page:

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE:

DESCRIPTION DES EFFETS DE L'INDEXATION SUR LA STRUCTURE DU
COUT SALARIAL ET SUR LE REVENU NET 3

I. DESCRIPTION SUCCINCTE DU MECANISME D'INDEXATION EN
VIGUEUR 3

II. L'ANALYSE STATIQUE DES EFFETS D'UNE TRANCHE INDICIAIRE
SUR LA COMPOSITION DU COUT SALARIAL 5

1. LES DEFINITIONS 5

2. LA PRESENTATION DES TABLEAUX 6

3. LE COMMENTAIRE 10

III. L'ANALYSE DYNAMIQUE DE L'ADAPTATION INDICIAIRE 15

1. LA REVISION DU TARIF DES IMPOTS 15

2. LE CHOIX DE LA PERIODE D'OBSERVATION 15

3. LA PRESENTATION DES TABLEAUX 20

4. LE COMMENTAIRE 20

IV. CONCLUSIONS 26

DEUXIEME PARTIE:

ANALYSE TECHNIQUE DE DIFFERENTES MODALITES ALTERNATIVES
D'INDEXATION 27

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ECHELLE MOBILE DES
SALAIRES 27

1. L'inventaire des prestations sociales soumises à
l'adaptation indiciaire 27

11. Les rémunérations correspondant à la prestation
de services d'un travailleur salarié 27

12. Les pensions et les rentes 28

Page:

13. Les indemnités correspondant à un remplacement de revenus	29
14. Les allocations	30
2. Le volume de prestations sociales soumises à l'indexation	31
3. Quelques caractéristiques propres aux prestations sociales face à l'indexation	34
31. Indexation relative et indexation absolue	34
32. La dimension temporelle des prestations sociales	35
II. LA TRANCHE INDICIAIRE MINIMALE	36
1. L'esquisse du modèle	36
11. Le champ d'application	37
12. Le seuil fixe ou dynamique	37
13. La détermination du niveau du seuil	38
2. L'analyse théorique du modèle	38
21. L'augmentation réelle des prestations se situant au-dessous du seuil	38
22. L'abandon du principe de proportionnalité	41
23. La définition des prestations sociales	44
3. L'application pratique de la tranche minimale	46
31. La période de référence de la prestation sociale	46
32. Le cumul de prestations sociales	46
33. Le financement des régimes contributifs d'assurance pension	48
III. LA TRANCHE INDICIAIRE MAXIMALE	49
1. L'esquisse du modèle	49
2. L'analyse théorique du modèle	50
3. L'application pratique de la tranche maximale	51

Page:

IV. L'INDEXATION DES PRESTATIONS NETTES	52
1. La définition du montant net	52
2. L'évolution du montant des impôts et des cotisations sociales	53
CONCLUSIONS FINALES	55

INTRODUCTION

L'objectif principal de l'indexation des salaires et autres prestations sociales à l'indice du coût de la vie consiste dans le maintien de leur pouvoir d'achat face à l'érosion monétaire due à l'inflation.

Au regard des critiques, d'origines très diverses, auxquelles est exposé le mécanisme en vigueur de l'échelle mobile des salaires, la présente étude a pour objet d'analyser certaines caractéristiques techniques et leurs effets sur la structure du coût des prestations sociales*, ainsi que certaines modalités alternatives d'indexation.

- La première partie de cette étude est consacrée à une brève description des principales caractéristiques du mécanisme de l'échelle mobile des salaires, à l'analyse des effets sur la structure du coût des prestations au niveau individuel et au problème du maintien du pouvoir d'achat du revenu net disponible. Dans ce contexte sont examinés les effets à court terme de l'indexation dans un environnement de charges sociales et fiscales donné, ainsi que les effets à moyen et à long terme lorsque cet environnement s'adapte également aux répercussions de l'inflation.

- La deuxième partie a pour objet d'analyser les aspects techniques et les conséquences pratiques de l'introduction de différentes modalités alternatives au mécanisme d'indexation actuellement en vigueur, telles qu'elles ont été énoncées dans la lettre de saisine gouvernementale. Il s'agit plus particulièrement

- . de l'allocation de tranches indiciaires minimales;
- . de la limitation de l'indexation aux revenus inférieurs à un niveau plafond;
- . de l'indexation du revenu salarial net.

* Afin de faciliter l'exposé, on désignera dans la suite par "prestations sociales" l'ensemble des salaires, traitements, rémunérations, indemnités, pensions, rentes et allocations qui sont soumis à l'adaptation indiciaire.

. On peut ajouter une quatrième possibilité qui consiste dans l'allocation de tranches indiciaires maximales à partir d'un certain plafond.

Ces différentes modalités alternatives au mécanisme d'indexation ont été revendiquées au cours des dernières années, notamment lors des négociations tripartites relatives à la suspension et aux modulations de l'échelle mobile des salaires. Toutefois, il faut constater que ces revendications sont toujours restées à un niveau assez abstrait. En effet, il n'existe pas de document précisant de façon détaillée les caractéristiques concrètes de ces mécanismes alternatifs. Aussi a-t-il fallu esquisser, pour chaque variante, des modalités d'application possibles avant d'en pouvoir analyser les conséquences pratiques et d'en évaluer la validité et l'applicabilité.

Il est évident que ces différents modèles comportent des connotations sociales très prononcées. Le présent document n'entend pas prendre position par rapport à la justification et à l'adéquation de ces aspects sociaux, mais voudrait se limiter, dans la mesure du possible, à une description technique des répercussions de ces modèles. Il appartient au Conseil Economique et Social de faire la synthèse entre les objectifs sociaux, les répercussions économiques et les contraintes techniques.

Avant d'aborder l'analyse technique de ces différentes modalités alternatives, il a semblé utile de rappeler le champ d'application de l'échelle mobile des salaires au Luxembourg et de mettre en évidence certaines propriétés des rémunérations et des prestations soumises à l'indexation.

X X X

P R E M I E R E P A R T I E :

DESCRIPTION DES EFFETS DE L'INDEXATION SUR LA STRUCTURE DU COÛT SALARIAL ET SUR LE REVENU NET

I. DESCRIPTION SUCCINCTE DU MECANISME D'INDEXATION EN VIGUEUR

Le mécanisme d'indexation automatique des rémunérations à l'évolution du coût de la vie a été introduit en 1921 au profit des traitements des fonctionnaires de l'Etat et étendu ensuite aux rémunérations des agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ainsi qu'au personnel des communes.

Avant la deuxième guerre mondiale, l'adaptation automatique des rémunérations au coût de la vie était rarement appliquée dans le secteur privé. Ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale que l'indexation automatique a pris une extension considérable, couvrant, tour à tour, les pensions des régimes non contributifs, la convention collective de travail des ouvriers de la sidérurgie, les pensions et rentes des régimes contributifs, le salaire social minimum, les conventions collectives de travail, pour aboutir finalement, en 1975, à la généralisation de l'indexation automatique pour l'ensemble des salaires et traitements résultant de la loi, de la convention collective et du contrat individuel de travail.

Le fondement du mécanisme d'indexation actuel se trouve dans l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Sans vouloir entrer dans le détail de l'évolution de ce mécanisme d'indexation au cours de son histoire, on peut résumer comme suit les principales caractéristiques.

- Le montant d'une prestation sociale étant exprimé en unités monétaires, la perte du pouvoir d'achat, due à la dépréciation monétaire, est compensée par une augmentation corrélative du montant de la prestation sociale. L'augmentation relative du montant doit, en principe, être inversement proportionnelle à la dépréciation relative de l'unité monétaire.

Dans la pratique, la mesure de la dépréciation monétaire s'effectue par l'intermédiaire de l'indice général des prix à la consommation (base 100 en 1984), établi mensuellement par le Statec. Par un raccord à la base 100 au 1er janvier 1948, on obtient l'indice général raccordé, à partir duquel on détermine une moyenne semestrielle raccordée comme moyenne mobile des six derniers indices généraux mensuels. Le lien entre le mécanisme de l'indexation, dénommé également échelle mobile des salaires, et la mesure de l'inflation est réalisé par la comparaison entre la moyenne semestrielle précitée et une série de valeurs préétablies, dénommées cotes d'échéance. Ces cotes d'échéance qui sont équidistantes, (soit en valeur absolue: 2,5 points avant le 1.5.1972, soit en valeur relative: 2,5% après cette date) servent de repère pour déterminer à quel moment l'augmentation de la moyenne semestrielle est suffisante pour déclencher l'adaptation indiciaire.

L'adaptation indiciaire consiste dans une augmentation de tous les montants nominaux auxquels s'étend son champ d'application, d'un pourcentage identique à l'écart entre la nouvelle cote d'échéance atteinte et la cote d'échéance antérieure. Cette augmentation est dénommée également tranche indiciaire et représente actuellement une valeur relative de 2,5%.

En raison de différentes modifications et modulations effectuées au cours des dernières années:

- . introduction d'une tranche d'avance de 1,5% au 1.5.1972;
 - . suspension de la tranche d'avance et report d'un mois de l'application de l'augmentation indiciaire à partir du 1.9.1981;
 - . suspension du mécanisme d'indexation et tranches forfaitaires au cours de la période 1982-1984;
 - . réintroduction de la tranche d'avance en deux étapes au 1.7.1986 et au 1.1.1987;
- une cote d'application a été introduite parallèlement à la cote d'échéance et l'adaptation indiciaire correspond à l'augmentation relative de cette cote d'application.

- Une des caractéristiques essentielles de ce mécanisme d'indexation réside dans le fait qu'il répond parfaitement au principe de la proportionnalité inhérent à la notion même de dépréciation monétaire. En effet, comme la dépréciation monétaire est une notion relative et donc indépendante des montants exprimés dans cette unité monétaire, l'adaptation proportionnelle des montants est la seule à garantir une exacte compensation quel que soit le niveau des montants en cause.

II. L'ANALYSE STATIQUE DES EFFETS D'UNE TRANCHE INDICIAIRE
SUR LA COMPOSITION DU COÛT SALARIAL

1. LES DEFINITIONS

Afin de mieux cerner l'objet de cette analyse, l'on se bornera à analyser les effets d'une tranche indiciaire sur différents niveaux de salaires, sans toutefois restreindre la validité des conclusions par rapport à d'autres prestations sociales.

Le salaire brut tel qu'il résulte des lois, des règlements, des conventions collectives ou des contrats individuels, constitue, en fait, un montant de référence abstrait qui permet de déterminer certaines autres grandeurs qui possèdent une réalité plus concrète. D'un côté, il s'agit du coût salarial qui peut être défini comme la somme du montant brut et de la part patronale des cotisations sociales; d'un autre côté, il s'agit du montant net touché par le travailleur après déduction du montant brut de la part "assuré" des cotisations sociales et des impôts.

Les cotisations de sécurité sociale se calculent, soit directement à partir du montant brut, soit à partir d'un plafond cotisable. Les impôts se calculent à partir d'un montant semi-net obtenu en déduisant, du montant brut, la part "assuré" des cotisations sociales.

Coût salarial)
% <u>Part patronale</u>)
= Montant brut)
% <u>Part assuré</u>)
= Montant semi-net)
% <u>Impôts</u>)
= Montant net.)

Les cotisations de sécurité sociale concernent les cotisations pour l'assurance maladie et pour l'assurance pension à charge du salarié et de son employeur ainsi que les cotisations pour l'assurance accidents, pour les allocations familiales et pour le chômage * à charge exclusive de l'employeur. Les taux de cotisation et les plafonds cotisables retenus pour cette analyse statique sont ceux de l'année 1985 et s'appliquent aux ouvriers de la sidérurgie.

* ce taux est actuellement fixé à 0%.

Les taux se présentent comme suit:

	part "assuré"	part patronale
- assurance maladie	4,15 %	4,15 %
- assurance pension	8,0 %	8,0 %
- assurance accidents	-	3,66 %
- allocations familiales	-	2,50 %
- chômage	-	0 %
Total	12,15 %	18,31 %

Les plafonds cotisables sont de 5 fois le salaire social minimum de référence en matière d'assurance maladie et de 4 fois le salaire social minimum de référence pour les autres branches.

La détermination des impôts s'est effectuée à l'aide du barème de la retenue mensuelle sur les salaires de l'exercice 1985 pour la classe d'impôt I. Y est compris l'impôt de solidarité de 10 %.

La cote d'application de l'échelle mobile de départ est de 412,02 points.

2. LA PRESENTATION DES TABLEAUX

L'analyse statique s'effectue à l'aide de deux tableaux à savoir:

TABLEAU A: TRANCHE INDICIAIRE PAR PALIER DE REVENUS

TABLEAU B: MODIFICATION DE LA STRUCTURE DU COUT SALARIAL.

- Le tableau A présente la variation absolue et relative des différents éléments composant le coût salarial induite par l'effet d'une tranche indiciaire de 2,5 % pour des paliers de salaires mensuels entre 10.000 francs et 300.000 francs.

- Col. 1 salaire mensuel brut avant adaptation indiciaire.
- Col. 2 montant brut de la tranche indiciaire correspondant à 2,5 %.
- Col. 3 augmentation absolue du coût salarial.
- Col. 4 augmentation relative du coût salarial.
- Col. 5 augmentation absolue des cotisations sociales (Part assuré et part patronale).
- Col. 6 augmentation relative des cotisations sociales.

- Col. 7 augmentation absolue des impôts.
- Col. 8 augmentation relative du montant des impôts.
- Col. 9 augmentation absolue du montant net.
- Col. 10 augmentation relative du montant net.

- Le tableau B présente, d'un côté, la part relative des différents éléments composant le coût salarial avant et après l'échéance de la tranche indiciaire et, d'un autre côté, la décomposition relative de l'augmentation du coût salarial correspondant à la tranche indiciaire en ses éléments constitutifs.

- Col. 1 salaire mensuel brut avant adaptation indiciaire.
- Col. 2 coût salarial avant adaptation indiciaire.
- Col. 3
- et 4 part relative des cotisations sociales dans le coût salarial avant et après l'adaptation indiciaire.
- Col. 5
- et 6 part relative des impôts dans le coût salarial avant et après l'adaptation indiciaire.
- Col. 7
- et 8 part relative du montant net dans le coût salarial avant et après l'adaptation indiciaire.
- Col. 9 part relative des cotisations sociales dans le coût salarial correspondant à une tranche indiciaire.
- Col. 10 part relative des impôts dans le coût salarial correspondant à une tranche indiciaire.
- Col. 11 part relative du montant net dans le coût salarial correspondant à une tranche indiciaire.

La décomposition relative présentée dans les colonnes 9 à 11 correspond aux montants absolus des colonnes 5, 7 et 9 du tableau A.

TRANCHE INDICIAIRE PAR PALIER DE REVENUS

TABLEAU A:

CATEGORIE: OUVRIER ANNEE: 1985 Classe D'IMPOT: I

CHARGES SOCIALES: PART ASSURE: PART EMPLOYEUR:
 ASS. MAL.: 4.15% 4.15%
 ASS. PENS.: 8.00% 8.00%
 ASS. ACC.: - 3.66%
 A. FAM. - 2.50%
 CHOMAGE: - 0.00%

TOTAL: 12.15% 18.31%

PLAFOND COTISABLE: A.M.(5 X SSMR): 128,755
 A.P.(4 X SSMR): 103,004

(n. 1.412,02)

SALAIRE BRUT (1)	MONTANT BRUT (2.5%) (2)	COUT SALARIAL		COTISATIONS SEC. SOC.		IMPOT		MONTANT NET	
		MONTANT (3)	VAR. EN % (4)	MONTANT (5)	VAR. EN % (6)	MONTANT (7)	VAR. EN % (8)	MONTANT (9)	VAR. EN % (10)
10,000	250	296	2.50%	76	2.50%	0	-	220	2.50%
20,000	500	592	2.50%	152	2.50%	0	-	439	2.50%
30,000	750	887	2.50%	228	2.50%	203	11.51%	456	1.85%
40,000	1,000	1,183	2.50%	305	2.50%	277	6.25%	602	1.96%
50,000	1,250	1,479	2.50%	381	2.50%	399	5.45%	699	1.91%
60,000	1,500	1,775	2.50%	457	2.50%	557	5.16%	761	1.81%
70,000	1,750	2,070	2.50%	533	2.50%	792	5.35%	745	1.60%
80,000	2,000	2,366	2.50%	609	2.50%	990	5.10%	767	1.51%
90,000	2,250	2,662	2.50%	685	2.50%	1,144	4.70%	833	1.52%
100,000	2,500	2,958	2.50%	762	2.50%	1,307	4.44%	889	1.52%
110,000	2,750	3,229	2.50%	799	2.50%	1,540	4.40%	890	1.43%
120,000	3,000	3,489	2.50%	820	2.50%	1,663	4.07%	1,007	1.53%
130,000	3,250	3,748	2.50%	838	2.50%	1,795	3.83%	1,115	1.60%
140,000	3,500	3,998	2.50%	838	2.50%	1,982	3.73%	1,179	1.61%
150,000	3,750	4,248	2.50%	838	2.50%	2,138	3.60%	1,272	1.65%
175,000	4,375	4,873	2.50%	838	2.50%	2,530	3.37%	1,505	1.74%
200,000	5,000	5,498	2.50%	838	2.50%	2,922	3.22%	1,738	1.82%
225,000	5,625	6,123	2.50%	838	2.50%	3,314	3.11%	1,971	1.88%
250,000	6,250	6,748	2.50%	838	2.50%	3,706	3.03%	2,205	1.93%
275,000	6,875	7,373	2.50%	838	2.50%	4,098	2.97%	2,438	1.97%
300,000	7,500	7,998	2.50%	838	2.50%	4,490	2.93%	2,671	2.01%

TABLEAU B: MODIFICATION DE LA STRUCTURE DU COUT SALARIAL.

CATEGORIE: OUVRIER ANNEE: 1985 Classe D'IMPOT: I

CHARGES SOCIALES: PART EMPLOYEUR:
 ASS. MAL.: 4.15% 4.15%
 ASS. PENS.: 8.00% 8.00%
 ASS. ACC.: - 3.66%
 A. FAM.: - 2.50%
 CHOMAGE: - 0.00%

 TOTAL: 12.15% 18.31%

PLAFOND COTISABLE: A.M.(5 X SSMR): 128,755
 A.P.(4 X SSMR): 103,004

(n.l.412,02)

SALAIRE BRUT (1)	COUT SAL. 100% (2)	COTISATIONS		IMPOT		MONTANT NET		STRUCTURE DE LA TRANCHE		
		AVANT (3)	APRES (4)	AVANT (5)	APRES (6)	AVANT (7)	APRES (8)	COTIS (9)	IMPOTS (10)	NET (11)
10,000	11,831	25.75%	25.75%	0.00%	0.00%	74.25%	74.25%	25.75%	0.00%	74.25%
20,000	23,662	25.75%	25.75%	0.00%	0.00%	74.25%	74.25%	25.75%	0.00%	74.25%
30,000	35,493	25.75%	25.75%	4.97%	5.40%	69.29%	68.85%	25.75%	22.88%	51.38%
40,000	47,324	25.75%	25.75%	9.37%	9.71%	64.88%	64.54%	25.75%	23.41%	50.84%
50,000	59,155	25.75%	25.75%	12.38%	12.71%	61.88%	61.52%	25.75%	26.98%	47.27%
60,000	70,986	25.75%	25.75%	15.19%	15.59%	59.06%	58.66%	25.75%	31.39%	42.87%
70,000	82,817	25.75%	25.75%	17.87%	18.37%	56.38%	55.88%	25.75%	38.25%	36.00%
80,000	94,648	25.75%	25.75%	20.51%	21.03%	53.74%	53.22%	25.75%	41.84%	32.41%
90,000	106,479	25.75%	25.75%	22.85%	23.36%	51.40%	50.91%	25.75%	42.98%	31.28%
100,000	118,310	25.75%	25.75%	24.91%	25.38%	49.34%	48.87%	25.75%	44.19%	30.07%
110,000	129,150	24.74%	24.74%	27.10%	27.60%	48.16%	47.66%	24.74%	47.70%	27.56%
120,000	139,965	23.49%	23.49%	29.31%	29.76%	47.20%	46.75%	23.49%	47.66%	28.85%
130,000	149,928	22.35%	22.35%	31.27%	31.68%	46.38%	45.97%	22.35%	47.89%	29.76%
140,000	159,928	20.95%	20.95%	33.23%	33.63%	45.82%	45.42%	20.95%	49.56%	29.48%
150,000	169,928	19.72%	19.72%	34.96%	35.34%	45.32%	44.94%	19.72%	50.34%	29.94%
175,000	194,928	17.19%	17.19%	38.52%	38.85%	44.29%	43.96%	17.19%	51.92%	30.89%
200,000	219,928	15.24%	15.24%	41.27%	41.56%	43.49%	43.20%	15.24%	53.15%	31.62%
225,000	244,928	13.68%	13.68%	43.46%	43.72%	42.86%	42.60%	13.68%	54.12%	32.20%
250,000	269,928	12.41%	12.41%	45.24%	45.47%	42.35%	42.11%	12.41%	54.92%	32.67%
275,000	294,928	11.36%	11.36%	46.72%	46.93%	41.92%	41.70%	11.36%	55.58%	33.06%
300,000	319,928	10.47%	10.47%	47.97%	48.17%	41.56%	41.36%	10.47%	56.13%	33.39%

3. LE COMMENTAIRE

L'adaptation indiciaire du montant brut des salaires de 2,5 % se traduit également par une augmentation proportionnelle du coût salarial et des cotisations de sécurité sociale de 2,5 % (tableau A, col. 4 et 6).

Il en résulte que la part relative des cotisations sociales dans le coût salarial n'est pas modifiée par l'échéance d'une tranche indiciaire (tableau B, col. 3 et 4) et que la part relative des cotisations sociales est la même dans le montant du coût salarial correspondant à la tranche indiciaire que dans le coût salarial total (tableau B, col. 9).

Il s'en dégage la conclusion importante que le mode de calcul des cotisations de sécurité sociale est absolument neutre par rapport au mécanisme de l'adaptation indiciaire. L'existence de plafonds cotisables ne produit pas de perturbation de la structure du coût salarial, malgré la forte dégressivité des cotisations pour les salaires supérieurs aux plafonds. La raison en est que les plafonds cotisables sont eux-mêmes soumis à l'adaptation indiciaire.

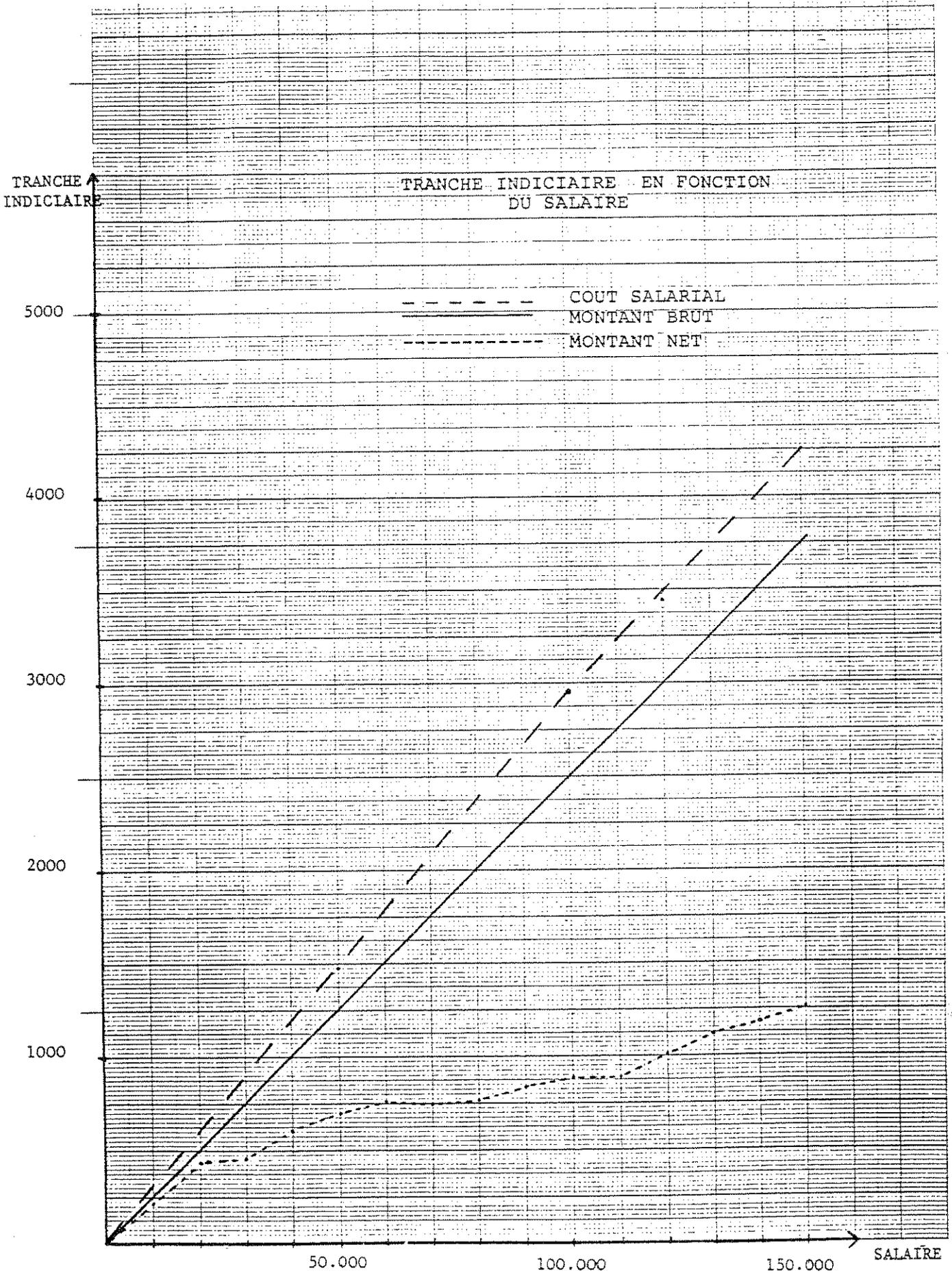
Cette dégressivité des cotisations est illustrée par la diminution de la part relative des cotisations dans le coût salarial à partir du montant de 100.000 francs (tableau B, col. 3).

L'influence de l'adaptation indiciaire sur le montant des impôts s'avère moins évidente.

En premier lieu, l'on constate que la part relative, prélevée au titre de l'impôt dans le montant de la tranche indiciaire, augmente lorsque le palier de revenu augmente (comparaison des colonnes 7 et 2 du tableau A ou colonne 10 du tableau B). Cette augmentation de la part relative des impôts résulte de la progressivité du barème de l'impôt, étant donné que la tranche indiciaire est prise en compte dans la dernière tranche de revenu où le taux d'imposition est le plus élevé.

L'effet de la progressivité de l'impôt sur le montant net de la tranche indiciaire, restant disponible après déduction des cotisations sociales, est illustré par le graphique ci-après (représentation graphique des colonnes 3, 2 et 9 du tableau A).

En rapportant le montant net disponible de la tranche indiciaire au coût salarial de cette tranche indiciaire, l'on constate que cette proportion diminue de 75 % pour les revenus très faibles, jusqu'à environ 33 % pour les revenus très élevés (tableau B, col. 11).



En deuxième lieu, l'on constate que le montant total de l'impôt versé varie de façon très inégale lors de l'échéance d'une tranche indiciaire (colonne 8 du tableau A).

Dès que le revenu dépasse le minimum imposable, l'augmentation relative du montant des impôts est très forte pour diminuer ensuite continûment et tendre asymptotiquement vers le pourcentage de 2,5 % pour des revenus très élevés.

L'augmentation du montant de l'impôt résultant de l'adaptation indiciaire est donc systématiquement supérieure à 2,5 %. L'explication de ce phénomène réside dans le fait que l'écart relatif entre le taux d'imposition de la dernière tranche de revenu et le taux d'imposition moyen de l'ensemble du revenu est plus élevé pour les revenus plus faibles (au-dessus du minimum imposable) que pour les revenus plus élevés. Une illustration en est fournie par la comparaison des colonnes 5 et 10 du tableau B, montrant respectivement la part relative de l'impôt dans le coût salarial total et dans le coût salarial correspondant à la seule tranche indiciaire*.

L'échéance d'une tranche indiciaire a donc pour effet d'accroître le poids relatif de l'impôt dans le montant brut des salaires ou dans le coût salarial et cet accroissement est d'autant plus fort que le salaire est plus faible (pour autant qu'il soit supérieur au minimum imposable).

Si l'adaptation indiciaire a pour effet, à court terme, d'augmenter le poids relatif de l'impôt dans le coût salarial, alors que le poids relatif des cotisations sociales reste inchangé, il en résulte nécessairement que le poids relatif du montant net diminue, sauf dans les cas où le salaire est inférieur au minimum imposable (col. 7 et 8 du tableau B). Il s'en suit que l'augmentation relative du montant net est inférieure à 2,5 % (col. 10 du tableau A) et donc que le pouvoir d'achat n'est pas garanti au niveau du montant net.

* Si l'on désigne par "a" la proportion de l'impôt dans la tranche indiciaire et par "u" la proportion de l'impôt dans le salaire brut, la variation relative du montant de l'impôt, due à l'échéance d'une tranche indiciaire, s'exprime par $0,025 \times \frac{a}{u}$.

Remarquons que dans la classe d'impôt I, l'augmentation du montant net est de 2,5 % pour les salaires inférieurs au minimum imposable, passe ensuite d'un niveau de l'ordre de 1,9 % à 1,4 % aux alentours de 110.000 francs, pour remonter finalement au-dessus de 2 % pour des salaires élevés.

En conclusion, l'on peut affirmer que l'échéance d'une tranche indiciaire ne modifie pas la part relative des cotisations sociales dans le coût salarial, mais augmente la part relative de l'impôt et diminue corrélativement la part relative du montant net. Cette conclusion n'est valable que pour autant que le barème de l'impôt n'est pas modifié.

Toutefois, cette analyse statique ne permet de tirer aucune conclusion définitive concernant l'adaptation indiciaire dans le temps, étant donné que le barème de l'impôt subit également une adaptation périodique à l'inflation.

III. L'ANALYSE DYNAMIQUE DE L'ADAPTATION INDICIAIRE

1. LA REVISION DU TARIF DE L'IMPOT SUR LE REVENU

L'analyse statique des répercussions d'une seule tranche indiciaire sur la composition du coût salarial et sur le montant net disponible du salaire a mis en évidence la complète neutralité des cotisations sociales par rapport à l'adaptation indiciaire. Cette neutralité résulte du fait que les cotisations sont directement proportionnelles, soit par rapport au montant brut, soit par rapport à un plafond cotisable qui est lui-même soumis à l'adaptation indiciaire.

Cette même analyse a mis en évidence la modification significative de la répartition entre impôt et montant net du salaire, induite par l'échéance d'une seule tranche indiciaire. Cette modification résulte de la progressivité du barème de l'impôt et du fait que les différents paliers définissant cette progressivité restent invariables pour une échéance indiciaire donnée. Si l'on considère que le barème de l'impôt est périodiquement révisé conformément à l'article 125 L.I.R. afin d'éviter que l'érosion monétaire ne provoque une augmentation indue de la charge de l'impôt en raison de cette progressivité, il y a lieu d'analyser les répercussions de l'adaptation indiciaire sur une période plus longue.

La révision du tarif de l'impôt sur le revenu n'est cependant pas automatique. Elle est obligatoire quand la moyenne des indices généraux des prix à la consommation du 1er semestre accuse une augmentation de 5 % par rapport à la moyenne correspondante de l'année précédente. Toutefois, les modalités précises de cette révision ne sont fixées que dans la loi budgétaire.

En résumant, on constate que la révision du tarif de l'impôt sur le revenu se fait en fonction d'un indicateur basé sur l'indice généraux des prix à la consommation et que cette révision accuse au moins une année de retard sur l'évolution des prix. Afin de réduire les effets perturbateurs induits par ce décalage, il y a lieu de prendre en considération une période d'observation relativement longue.

2. LE CHOIX DE LA PERIODE D'OBSERVATION

L'inconvénient d'une longue période d'observation réside dans le fait que des modifications légales concernant le mécanis-

me de l'indexation, la structure de l'impôt et les taux de cotisation peuvent compliquer l'analyse par la superposition d'effets étrangers au phénomène étudié.

Comme point de départ, on a considéré une période de neuf ans, s'étendant entre janvier 1976 et janvier 1985.

Au cours de cette période, le Gouvernement a procédé chaque année à la révision du tarif de l'impôt sur le revenu correspondant à la variation de l'indicateur utilisé, sauf pour les années 1979, 1980 et 1982. En 1979, il a procédé à un réaménagement de la structure du tarif en augmentant le nombre de tranches de revenus et en changeant les limites et l'étendue des tranches de revenus. En 1980, la révision du tarif s'est effectuée au moyen du taux de croissance de l'indicateur entre 1977 et 1979 (incluant ainsi la révision non effectuée en 1979), augmenté de 2 %. En 1982, la révision linéaire du tarif n'a été effectuée intégralement que pour les tranches inférieures de revenus et elle a été réduite progressivement pour les tranches moyennes et supprimée pour les tranches supérieures.

En ce qui concerne l'adaptation indiciaire, il y a lieu de tenir compte des modulations de l'échelle mobile des salaires effectuées à partir de 1981. L'adaptation indiciaire a été reportée systématiquement d'un mois par rapport à l'échéance théorique de la tranche indiciaire, avec effet au 1er août 1981.

A partir de la même date, la tranche d'avance de 1,5 % a été suspendue et cette suspension a été levée partiellement au 1er juillet 1986 et totalement au 1er janvier 1987.

Avec effet du 1er avril au 31 décembre 1982, le mécanisme d'adaptation indiciaire a été suspendu et deux tranches indiciaires forfaitaires ont été allouées au 1er septembre et au 1er décembre 1982.

En 1983 et en 1984, le nombre de tranches indiciaires a été limité à respectivement trois et une tranches.

Finalement, le mécanisme d'adaptation indiciaire normal a été réintroduit avec effet au 1er janvier 1985, tout en figeant le retard accumulé par les différentes modulations intervenues.

COMPARAISON DE L'EVOLUTION DES INDICES DES PRIX A LA
CONSOMMATION, DE LA REVISION DU BAREME DE L'IMPOT ET DE
L'ECHELLE MOBILE DES SALAIRES

ANNEES	INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION						TAUX DE LA REVISION LINEAIRE	COTES D'APPLICATION DE L'ECHELLE MOBILE DES SALAIRES			
	AU 1ER JANVIER		MOYENNE ANNUELLE		MOYENNE DU 1ER SEMESTRE			JANVIER		MOYENNE ANNUELLE	
	§	§	§	§	§	§	§	§	§	§	
1975	229,35		240,31		234,38			225,64		236,19	
1976	255,32	11,91	263,85	9,80	259,15	10,57	(10,54)	249,05	10,37	259,59	9,91
1977	275,48	7,90	281,55	6,71	279,22	7,74	10,57	268,19	7,68	278,34	7,22
1978	285,85	3,76	290,26	3,09	288,03	3,16	7,74	281,76	5,06	289,42	3,98
1979	296,48	3,72	303,46	4,55	299,28	3,91	-	296,02	5,06	300,97	3,99
1980	313,34	5,69	322,57	6,30	318,06	6,29	9,33 ¹	311,00	5,06	319,48	6,15
1981	336,08	7,26	348,61	8,07	341,95	7,51	6,28	326,73	5,06	340,92	6,71
1982	365,29	8,69	381,23	9,36	371,51	8,64	7,51 ²	346,55	6,10	358,31	5,10
1983	402,55	10,20	414,28	8,67	405,47	9,14	8,64	373,29	7,69	383,51	7,03
1984	432,37	7,41	437,61	5,63	435,80	7,48	9,14	401,98	7,69	405,33	5,69
1985	441,04	2,01	451,04	3,07	447,17	2,61	7,48	412,02	2,5	416,31	2,71
VARIA- TIONS											
76-81	31,6 §		32,1 §		32,0 §		38,4 §	31,2 §		31,3 §	
81-85	31,2 §		29,4 §		30,8 §		{ 27,4 § ³ 37,0 § ⁴	26,1 §		22,1 §	
76-85	72,7 §		70,9 §		72,6 §		{ 76,4 § ³ 89,6 § ⁴	63,4 §	-	60,4 §	

Source: Inspection générale de la Sécurité sociale.

- 1) Taux correspondant à l'évolution de 1977 à 1979, augmenté de 2 %.
- 2) Taux de révision intégrale applicable aux tranches de revenus inférieurs.
- 3) Y non compris la révision sélective de 1982.
- 4) Y compris la révision sélective de 1982.

La comparaison de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, des taux de révision linéaire du tarif de l'impôt et des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires permet de dégager les conclusions suivantes:

- les écarts entre l'évolution de l'indice des prix à la consommation du mois de janvier, de la moyenne annuelle et de la moyenne du 1er semestre de cet indice sont assez faibles sur une longue période, de telle sorte que ces trois indicateurs peuvent être considérés comme équivalents aux fins de la mesure de l'inflation;
- entre 1976 et 1981, le mécanisme d'adaptation indiciaire a garanti la compensation intégrale de l'inflation pour le montant brut des salaires;
- les modulations de l'échelle mobile des salaires, intervenues entre 1981 et 1985, ont entraîné un décalage de l'adaptation indiciaire par rapport au taux d'inflation;
- entre 1976 et 1981, la révision linéaire du tarif de l'impôt de 38,4 % a été supérieure au taux d'inflation. Ce phénomène résulte de l'inclusion d'un taux additionnel de 2% dans la révision linéaire de 1980, ainsi que du décalage de la période d'observation qui s'étend, en fait, du 1er semestre 1975 au 1er semestre 1980. L'effet de ce décalage se chiffre à 2,8%. Il n'est pas possible de quantifier en termes d'adaptation linéaire la restructuration du tarif opéré en 1979;
- entre 1981 et 1985, la révision du tarif a été supérieure au taux d'inflation si l'on prend en considération la révision sélective de 1982. L'écart est de 4,7% * et il est également dû au décalage de la période d'observation. Si l'on ne prend pas en considération la révision sélective de 1982, la révision du tarif a été inférieure au taux d'inflation de cette même période.

En dehors de ces modifications, qui concernent directement le mécanisme d'adaptation indiciaire et la révision linéaire du tarif, il y a lieu de signaler l'introduction de l'impôt de solidarité. Cet impôt de solidarité a été introduit à partir du 1er juillet 1976 avec un taux de 2,5 % du montant des impôts versés.

* mesuré par rapport à l'évolution de la moyenne du 1er semestre.

Ce taux a été augmenté à 5 % au 1er janvier 1982, à 6,5 % au 1er janvier 1983 et à 10 % au 1er juillet 1983 (pour 1976, le taux annuel moyen a été de 1,25 % et, pour 1983, il a été de 8,25 %). Il est évident qu'il y lieu d'éliminer l'accroissement de la charge fiscale due à l'introduction de l'impôt de solidarité de l'analyse de l'interaction entre l'adaptation indiciaire et la révision successive du tarif de l'impôt.

Compte tenu du fait que les modulations de l'échelle mobile des salaires et le relèvement important de l'impôt de solidarité n'ont eu lieu qu'à partir du milieu de l'année 1981, on a retenu la période s'étendant du 1er janvier 1976 au 1er janvier 1981 comme période d'observation principale.

Afin de pouvoir analyser le plus possible des données réelles, on a utilisé, dès le 1er janvier 1976, le barème de l'impôt incluant l'impôt de solidarité de 2,5 %, évitant ainsi la perturbation due à l'introduction de cet impôt de solidarité au 1er juillet 1976.

La deuxième période, s'étendant du 1er janvier 1981 au 1er janvier 1985, ne se prête guère à l'analyse de cette interaction entre l'indexation et la révision du tarif de l'impôt. Toutefois, il a semblé utile de présenter, à titre purement indicatif, les données chiffrées permettant d'apprécier la résultante des effets de la modulation de l'échelle mobile, de l'augmentation de l'impôt de solidarité et de la révision linéaire successive du tarif.

Finalement, il y a lieu de tenir compte des modifications intervenues dans les charges sociales entre 1976 et 1985.

Ces modifications concernent:

- . la refixation des minimum et maximum cotisables;
- . la refixation des taux de cotisation d'assurance maladie;
- . la modification annuelle des cotisations à l'assurance accidents;

Toutes ces modifications influent évidemment sur la structure du coût salarial, bien qu'elles soient sans rapport avec le problème de l'adaptation indiciaire. Avec référence au chapitre II où l'on a démontré que la part relative des cotisations sociales dans le coût salarial est totalement indépendante de l'adaptation indiciaire et qu'elle n'est pas non plus affectée par une révision du tarif de l'impôt, il est possible de limiter l'analyse au montant semi-net du salaire, sans en restreindre la validité.

3. LA PRESENTATION DES TABLEAUX

L'analyse de l'évolution de la part relative de l'impôt et du montant net dans le salaire semi-net est effectuée au moyen de quatre tableaux:

Tableau C : Répartition du montant semi-net en impôt et en montant net.

Tableau D : Répartition relative en impôt et en montant net.

Tableau E : Taux de croissance de l'impôt et du montant net.

Tableau F : Ecart d'évolution par rapport à l'échelle mobile des salaires.

Les données se réfèrent au 1er janvier des années 1976, 1981 et 1985. Les paliers de revenus semi-nets sont définis par tranches de 10.000 et de 25.000 francs au nombre indice 412,02 en 1985 et ont été adaptés aux cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 326,73 points en 1981 et de 249,05 points en 1976.

Le tableau C présente le montant semi-net du salaire (col. 1, 4 et 7), le montant de l'impôt (col. 2, 5 et 8), ainsi que le montant net (col. 3, 6 et 9) aux trois dates précitées.

Le tableau D indique la répartition relative en impôt (col. 1, 3 et 5) et en montant net (col. 2, 4 et 6) du montant semi-net.

Le tableau F renseigne le taux de croissance pour les trois intervalles 85-76, 85-81 et 81-76 du montant de l'impôt (col. 1, 2 et 3) et du montant net (col. 4, 5 et 6).

Afin de simplifier l'interprétation du tableau E, le tableau F fournit l'écart d'évolution entre les différents montants et la cote d'application de l'échelle mobile des salaires (écart positif = évolution plus rapide, écart négatif = évolution moins rapide).

4. LE COMMENTAIRE

Rappelons que les résultats principaux se réfèrent à la période d'observation 76-81.

Sauf pour le premier palier de revenu qui reste inférieur au minimum imposable, la part relative de l'impôt a diminué pour l'ensemble des paliers entre 1976 et 1981. (Tableau D, col. 3 et 5). Alors que l'augmentation indiciaire du montant semi-net a été de 31,2 % au cours de cette période, le taux de croissance du montant de l'impôt a été systématiquement inférieur à ce taux (tableau E, col.3) et le taux de croissance du montant net a été systématiquement supérieur à ce taux (tableau E, col. 6).

La raison en est que le taux de la révision linéaire avec 38,4 % a été supérieur à celui de l'adaptation indiciaire. En outre, l'on remarque que le montant net a augmenté plus rapidement pour les salaires faibles que pour les salaires élevés (tableau F, col. 6). Si le taux de révision avait été identique au taux d'adaptation indiciaire, tant le montant de l'impôt que le montant net auraient évolué de la même manière que l'adaptation indiciaire*.

On en déduit que contrairement aux conclusions de l'analyse statique, l'adaptation indiciaire ne conduit pas à une augmentation du poids relatif de l'impôt, à condition que le tarif de l'impôt soit révisé intégralement, conformément à l'évolution de l'indice du coût de la vie.

En ce qui concerne la période 81-85, l'adaptation indiciaire "normale" a été de 26,1 %, alors que la révision du tarif s'est situé entre 37 % pour les faibles salaires et 27,4 % pour les salaires élevés. Dans la mesure où l'adaptation indiciaire a été inférieure au taux de révision du tarif de l'impôt, le poids relatif de l'impôt aurait dû diminuer. Toutefois, cette diminution du poids relatif de l'impôt a été plus que compensée par l'augmentation de l'impôt de solidarité, sauf pour les revenus se situant immédiatement au-dessus du minimum imposable.

* L'explication de ce phénomène réside dans le fait que l'on peut exprimer la différence (d) entre le taux d'accroissement du montant net et du taux d'adaptation indiciaire en fonction de la différence (e) du taux de révision et du taux d'adaptation indiciaire par la formule suivante:

$$d = \frac{a - u}{1 - u} e \quad (\text{avec } \frac{a - u}{1 - u} < 1)$$

où a = taux d'imposition de la dernière tranche de revenu;
u = taux d'imposition moyen du revenu.

TABLEAU C: REPARTITION DU MONTANT SEMI-NET EN IMPOT ET MONTANT NET (CLASSE D'IMPOT : I)

Année:	1985					1981					1976				
	MONTANT SEMI-NET (1)	IMPOT (2)	MONTANT NET (3)	MONTANT SEMI-NET (4)	IMPOT (5)	MONTANT NET (6)	MONTANT SEMI-NET (7)	IMPOT (8)	MONTANT NET (9)						
n.l.:	412.02		326.73		249.05										
1	10,000	0	10,000	7,930	0	7,930	6,044	0	6,044						
2	20,000	298	19,702	15,859	370	15,489	12,089	572	11,517						
3	30,000	2,886	27,114	23,789	2,414	21,375	18,133	2,288	15,845						
4	40,000	5,982	34,018	31,719	4,725	26,994	24,178	4,106	20,072						
5	50,000	9,649	40,351	39,649	7,480	32,169	30,222	6,346	23,876						
6	60,000	14,110	45,890	47,578	10,806	36,772	36,267	8,960	27,307						
7	70,000	19,306	50,694	55,508	14,706	40,802	42,311	12,006	30,305						
8	80,000	24,903	55,097	63,441	18,838	44,603	48,358	15,169	33,189						
9	90,000	30,777	59,223	71,371	23,176	48,195	54,402	18,540	35,862						
10	100,000	36,782	63,218	79,301	27,669	51,632	60,447	21,916	38,531						
11	110,000	42,942	67,058	87,230	32,203	55,027	66,491	25,360	41,131						
12	120,000	49,118	70,882	95,160	36,760	58,400	72,536	28,918	43,618						
13	130,000	55,388	74,612	103,090	41,428	61,662	78,580	32,423	46,157						
14	140,000	61,658	78,342	111,020	46,061	64,959	84,625	36,002	48,623						
15	150,000	67,928	82,072	118,949	50,693	68,256	90,669	39,534	51,135						
16	175,000	83,603	91,397	138,775	62,277	76,498	105,781	48,363	57,418						
17	200,000	99,278	100,722	158,598	73,858	84,740	120,891	57,191	63,700						
18	225,000	114,953	110,047	178,424	85,442	92,982	136,004	66,021	69,983						
19	250,000	130,628	119,372	198,250	97,025	101,225	151,116	74,850	76,266						
20	275,000	146,303	128,697	218,073	108,607	109,466	166,226	83,678	82,548						
21	300,000	161,978	138,022	237,899	120,190	117,709	181,338	92,507	88,831						

Source: Inspection générale de la Sécurité sociale.

TABLEAU D: REPARTITION RELATIVE EN IMPOT ET MONTANT NET

ANNEE:	1985		1981		1976	
	IMPOT (1)	MONTANT NET (2)	IMPOT (3)	MONTANT NET (4)	IMPOT (5)	MONTANT NET (6)
1	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%
2	1.49%	98.51%	2.33%	97.67%	4.73%	95.27%
3	9.62%	90.38%	10.15%	89.85%	12.62%	87.38%
4	14.96%	85.05%	14.90%	85.10%	16.98%	83.02%
5	19.30%	80.70%	18.87%	81.13%	21.00%	79.00%
6	23.52%	76.48%	22.71%	77.29%	24.71%	75.29%
7	27.58%	72.42%	26.49%	73.51%	28.38%	71.62%
8	31.13%	68.87%	29.69%	70.31%	31.37%	68.63%
9	34.20%	65.80%	32.47%	67.53%	34.08%	65.92%
10	36.78%	63.22%	34.89%	65.11%	36.26%	63.74%
11	39.04%	60.96%	36.92%	63.08%	38.14%	61.86%
12	40.93%	59.07%	38.63%	61.37%	39.87%	60.13%
13	42.61%	57.39%	40.19%	59.81%	41.26%	58.74%
14	44.04%	55.96%	41.49%	58.51%	42.54%	57.46%
15	45.29%	54.71%	42.62%	57.38%	43.60%	56.40%
16	47.77%	52.23%	44.88%	55.12%	45.72%	54.28%
17	49.64%	50.36%	46.57%	53.43%	47.31%	52.69%
18	51.09%	48.91%	47.89%	52.11%	48.54%	51.46%
19	52.25%	47.75%	48.94%	51.06%	49.53%	50.47%
20	53.20%	46.80%	49.80%	50.20%	50.34%	49.66%
21	53.99%	46.01%	50.52%	49.48%	51.01%	48.99%

Source: Inspection générale de la Sécurité sociale.

TABLEAU E: TAUX DE CROISSANCE DE L'IMPOT ET DU MONTANT NET

	IMPOT			MONTANT NET		
	85/76 (1)	85/81 (2)	81/76 (3)	85/76 (4)	85/81 (5)	81/76 (6)
1	-	-	-	65.45%	26.10%	31.20%
2	-47.90%	-19.46%	-35.31%	71.07%	27.20%	34.49%
3	26.14%	19.55%	5.51%	71.12%	26.85%	34.90%
4	45.69%	26.60%	15.08%	69.48%	26.02%	34.49%
5	52.05%	29.00%	17.87%	69.00%	25.43%	34.73%
6	57.48%	30.58%	20.60%	68.05%	24.80%	34.66%
7	60.80%	31.28%	22.49%	67.28%	24.24%	34.64%
8	64.17%	32.20%	24.19%	66.01%	23.53%	34.39%
9	66.00%	32.80%	25.01%	65.14%	22.88%	34.39%
10	67.83%	32.94%	26.25%	64.07%	22.44%	34.00%
11	69.33%	33.35%	26.98%	63.04%	21.86%	33.78%
12	69.85%	33.62%	27.12%	62.51%	21.37%	33.89%
13	70.83%	33.70%	27.77%	61.65%	21.00%	33.59%
14	71.26%	33.86%	27.94%	61.12%	20.60%	33.60%
15	71.82%	34.00%	28.23%	60.50%	20.24%	33.48%
16	72.87%	34.24%	28.77%	59.18%	19.48%	33.23%
17	73.59%	34.42%	29.14%	58.12%	18.86%	33.03%
18	74.12%	34.54%	29.42%	57.25%	18.35%	32.86%
19	74.52%	34.63%	29.63%	56.52%	17.93%	32.73%
20	74.84%	34.71%	29.79%	55.90%	17.57%	32.61%
21	75.10%	34.77%	29.93%	55.38%	17.26%	32.51%
POUR MEMOIRE: TAUX DE CROISSANCE DE L'ECHELLE MOBILE (INDICE JANVIER)						
	65.44%	26.10%	31.19%	65.44%	26.10%	31.19%

Source: Inspection générale de la Sécurité sociale.

TABLEAU F: ECART D'EVOLUTION PAR RAPPORT A L'ECHELLE MOBILE DES SALAIRES

	IMPOT			MONTANT NET		
	85/76 (1)	85/81 (2)	81/76 (3)	85/76 (4)	85/81 (5)	81/76 (6)
1	-	-	-	0.00%	0.00%	0.00%
2	-68.51%	-36.13%	-50.69%	3.40%	0.87%	2.51%
3	-23.76%	-5.20%	-19.58%	3.44%	0.59%	2.83%
4	-11.94%	0.40%	-12.28%	2.44%	-0.07%	2.51%
5	-8.09%	2.29%	-10.15%	2.16%	-0.53%	2.70%
6	-4.81%	3.55%	-8.07%	1.58%	-1.04%	2.65%
7	-2.80%	4.10%	-6.63%	1.11%	-1.48%	2.63%
8	-0.77%	4.83%	-5.34%	0.35%	-2.04%	2.44%
9	0.34%	5.31%	-4.71%	-0.18%	-2.56%	2.44%
10	1.45%	5.42%	-3.77%	-0.83%	-2.91%	2.14%
11	2.35%	5.74%	-3.21%	-1.45%	-3.36%	1.98%
12	2.67%	5.96%	-3.10%	-1.77%	-3.75%	2.06%
13	3.26%	6.02%	-2.61%	-2.29%	-4.05%	1.83%
14	3.52%	6.15%	-2.48%	-2.61%	-4.36%	1.84%
15	3.86%	6.26%	-2.26%	-2.98%	-4.65%	1.75%
16	4.49%	6.46%	-1.85%	-3.78%	-5.26%	1.55%
17	4.93%	6.59%	-1.56%	-4.42%	-5.74%	1.40%
18	5.25%	6.69%	-1.35%	-4.95%	-6.15%	1.28%
19	5.49%	6.76%	-1.19%	-5.39%	-6.48%	1.17%
20	5.68%	6.82%	-1.07%	-5.76%	-6.77%	1.08%
21	5.84%	6.87%	-0.96%	-6.08%	-7.02%	1.00%

Source: Inspection générale de la Sécurité sociale.

IV. CONCLUSIONS

- L'analyse statique a montré que le mode de calcul des cotisations sociales garantit une complète neutralité de celles-ci par rapport au mécanisme d'indexation des salaires. Le coût salarial et le montant semi-net subissent donc l'adaptation indiciaire dans la même mesure que le montant brut.

A court terme, l'adaptation indiciaire a pour effet d'augmenter le poids relatif de l'impôt dans le montant semi-net, si bien que le montant net du salaire ne subit pas l'adaptation indiciaire complète. Le salarié encourt donc une certaine perte de son pouvoir d'achat net tant que le tarif de l'impôt n'est pas révisé en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la vie.

- En revanche, si l'on se place dans une optique à moyen terme, l'analyse dynamique a montré que le montant net du salaire subit une adaptation indiciaire parallèle à celle du montant brut, à condition que le taux de révision du tarif de l'impôt soit identique à celui de l'adaptation indiciaire. Une révision régulière (annuelle) du tarif de l'impôt permet donc d'éviter l'augmentation du poids relatif de l'impôt en raison de l'inflation. Si cette révision intervient avec retard, il se produit une perte du pouvoir d'achat des salariés au profit du trésor et cette perte est d'autant plus importante que l'inflation est plus forte et que le retard est plus grand. Compte tenu du principe de l'annualité de l'impôt, cette révision ne peut intervenir au plus tôt qu'à des intervalles d'un an. Cependant, il n'existe guère de justification de ne pas procéder à la révision du tarif lorsque le taux d'inflation a été inférieur à 5%, étant donné que la perte encourue n'est jamais récupérable.

De légères distorsions peuvent subsister, dues au fait inévitable que la période d'observation de l'inflation pour la révision du tarif est systématiquement décalée par rapport à la période où le nouveau tarif s'applique. Toutefois, à moyen terme, ces distorsions se compensent mutuellement, si bien qu'il n'y a pas lieu de prévoir de correctifs supplémentaires.

- Ces conclusions ont été déduites des analyses effectuées à l'aide de la classe d'impôt I; elles restent cependant valables également pour les autres classes d'impôt.

D E U X I E M E P A R T I E

ANALYSE TECHNIQUE DE DIFFERENTES MODALITES ALTERNATIVES
D'INDEXATION

I. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ECHELLE MOBILE DES SALAIRES

Le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, défini par l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, est d'une application quasi-universelle au Luxembourg en ce qui concerne les revenus provenant d'un emploi salarié ainsi que les prestations de sécurité sociale et d'assistance sociale. Rares sont en effet les prestations qui ne soient pas directement soumises à l'adaptation indiciaire automatique; si tel est le cas, il existe généralement une adaptation périodique qui se réfère indirectement au mécanisme de l'échelle mobile des salaires.

1. L'inventaire des prestations sociales soumises à l'adaptation indiciaire

11. Les rémunérations correspondant à la prestation de services d'un travailleur salarié

Depuis la loi du 27 mai 1975 portant généralisation de l'échelle mobile des salaires et traitements, l'adaptation indiciaire automatique s'applique à tous les salaires et traitements résultant de la loi, de la convention collective et du contrat individuel du travail, ainsi qu'aux indemnités d'apprentissage. En dehors de cette référence universelle, cette obligation est reprise dans un certain nombre de textes légaux ou réglementaires, correspondant à des catégories bien précises de salariés, à savoir:

- les fonctionnaires de l'Etat: article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963;

les employés de l'Etat: article 18 du règlement grand-ducal du 1er mars 1974;

- les fonctionnaires et employés communaux: article 3 de la loi modifiée du 28 juillet 1954;
- les agents des CFL: article 48¹⁰ du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois.

Toutefois, cette obligation ne s'applique qu'aux traitements et salaires de base; les éléments accessoires ou variables, tels les gratifications, les pécules ou autres indemnités ne sont pas nécessairement soumis à l'adaptation indiciaire.

12. Les pensions et les rentes

Les pensions des régimes contributifs et non-contributifs sont soumises à l'adaptation indiciaire en vertu de l'article 224 du code des assurances sociales (régime contributif), de l'article 25 de la loi modifiée du 26 mai 1954 (fonctionnaires de l'Etat), de l'article 17 ter de la loi modifiée du 12 août 1912 (fonctionnaires communaux) et de l'article 20 du règlement sur les pensions des agents de la Société Nationale du Chemin de Fer luxembourgeois.

Jusqu'au 31 décembre 1987, les prestations spécifiques de l'assurance supplémentaire des ouvriers mineurs, des ouvriers métallurgistes, des employés techniques des mines du fond et des chauffeurs professionnels n'avaient pas été soumises à l'échelle mobile des salaires.

Quant aux régimes de pension complémentaires établis par certains employeurs sur une base bénévole, il n'existe pas de règle générale en ce qui concerne l'adaptation indiciaire: certains compléments bénéficient de l'adaptation indiciaire, d'autres sont refixés périodiquement en fonction des augmentations de salaires accordées au personnel en activité de service et d'autres ne bénéficient pas de l'adaptation indiciaire.

Les rentes relevant de l'assurance contre les accidents, section industrielle, sont toutes soumises à l'adaptation indiciaire (article 100 du CAS). En revanche, les rentes relevant de la section agricole et forestière ne bénéficient pas, en principe, de l'adaptation automatique. Ces rentes sont refixées annuellement lors de la détermination par règlement grand-ducal de

la rémunération annuelle moyenne (article 161 du CAS). Cependant, dans cette détermination annuelle, il est tenu compte implicitement de l'adaptation indiciaire, étant donné que cette rémunération est refixée en fonction de la prévision de l'évolution de l'indice du coût de la vie utilisée pour le budget de l'Etat. Certaines rentes de la section agricole et forestière bénéficient néanmoins de l'adaptation automatique, soit lorsqu'elles sont plafonnées par le salaire social minimum augmenté de 20 %, soit lorsque la victime a exercé au cours de l'année précédant l'accident une activité relevant de la section industrielle.

Parmi les rentes du service de dommages de guerre corporels, seules sont soumises à l'adaptation automatique les rentes calculées sur la base du salaire social minimum, augmenté de 20%. Les rentes calculées sur les salaires effectifs bénéficient d'une revalorisation annuelle au moyen d'un coefficient à fixer par règlement grand-ducal. Dans la détermination de ce coefficient, il est cependant tenu compte de l'évolution des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires.

Le code civil ne prévoit pas l'obligation de soumettre les pensions alimentaires à l'adaptation indiciaire. Toutefois, cette faculté est laissée à l'appréciation du juge.

13. Les indemnités correspondant à un remplacement de revenus

Les indemnités qui ont pour objet de remplacer le revenu professionnel en cas de l'échéance d'un risque assuré, bénéficient de l'adaptation indiciaire automatique. Il s'agit des indemnités pécuniaires de maladie, de maternité, d'accident, des indemnités de chômage, des indemnités d'attente en cas de préretraite, de l'allocation spéciale d'invalidité et du salaire de compensation allouée en cas de chômage dû aux intempéries hivernales et en cas de chômage partiel de source conjoncturelle. Cette adaptation indiciaire a même lieu lorsque le revenu professionnel antérieur n'a pas été soumis à l'échelle mobile des salaires, comme par exemple dans le cas de l'indemnité pécuniaire de maladie des indépendants.

14. Les allocations

Les différentes allocations qui ont pour objet de compenser de manière forfaitaire une charge supplémentaire résultant de la situation familiale ou de l'état médical de l'intéressé, bénéficiaire, en principe, de l'adaptation indiciaire automatique. Il s'agit

- des allocations de naissance (allocation prénatale, allocation de naissance proprement dite, allocation postnatale);
- des allocations familiales (y compris l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation spéciale supplémentaire);
- de l'allocation de maternité;
- de l'allocation pour personnes gravement handicapées;
- de l'indemnité funéraire de l'assurance maladie;
- du forfait d'accouchement.

Ne sont pas soumises à l'échelle mobile des salaires l'allocation de chauffage ni l'allocation compensatoire de vie chère, maintenue transitoirement en vigueur malgré son abrogation de principe lors de l'introduction du revenu minimum garanti.

Dans la mesure où le complément du revenu minimum garanti est établi en tant que différence entre un seuil, soumis à l'adaptation indiciaire, et les revenus effectifs de la communauté domestique, on peut considérer que ce complément bénéficie également de l'adaptation indiciaire, même s'il ne subit pas nécessairement une augmentation uniforme de 2,5% lors de l'échéance d'une tranche indiciaire.

X X X

Cette énumération de prestations sociales qui bénéficient de l'adaptation indiciaire automatique n'est pas nécessairement exhaustive. En dehors des prestations proprement dites, il existe encore, en matière de sécurité sociale, de multiples seuils, paliers ou plafonds applicables pour l'octroi ou le calcul de prestations ou de cotisations qui sont également soumis à l'adaptation indiciaire.

2. Le volume de prestations sociales soumises à l'indexation

Il n'est guère possible de fournir une évaluation précise de la masse totale des salaires, rémunérations ou prestations qui sont directement soumis à l'adaptation indiciaire. Toutefois, en partant des comptes de la sécurité sociale ainsi que de différentes statistiques figurant au Budget de l'Etat, on peut essayer de dégager une approximation de ce montant.

En principe, ce ne sont pas seulement les prestations brutes qui sont soumises à l'adaptation indiciaire, mais également les cotisations sociales à charge de l'employeur ou de l'organisme débiteur de la prestation qui s'ajoutent au montant brut des prestations. Cependant, le résultat de la simple addition de la masse des différentes catégories de prestations et des charges sociales correspondantes n'a pas de signification bien précise. En effet, la majeure partie des prestations de sécurité sociale est financée directement ou indirectement par l'intermédiaire des cotisations sociales et des impôts prélevés sur d'autres revenus également soumis, en grande partie, à l'adaptation indiciaire, si bien qu'il se produit nécessairement des doubles emplois lorsqu'on voudrait interpréter ce résultat du point de vue du revenu des ménages. On a dès lors préféré fournir, à titre purement indicatif, le montant brut des différentes catégories de prestations et d'en indiquer, à chaque fois, l'importance par rapport au PIB.

Estimation du volume des prestations sociales soumises à
l'adaptation indiciaire en 1986
(prestations brutes - en millions de francs)

C A T E G O R I E	MONTANT ANNUEL	EN % DU PIB (252.589)
<u>I) Salaires, traitements et rémunérations</u>		
1. Salaires des ouvriers	41.330	16,36%
2. Rémunérations des employés privés	42.950	17,00%
3. Traitements des fonctionnaires et employés publics	13.010	5,15%
4. Traitements des fonctionnaires et employés communaux	2.860	1,13%
5. Traitements des agents des CFL	<u>3.280</u>	<u>1,30%</u>
Sous-total (indicatif):	103.430	40,95%
<u>II) Indemnités de remplacement du revenu</u>		
1. Indemnités pécuniaires de maladie	1.897	0,75%
2. Indemnités pécuniaires de maternité	357	0,14%
3. Indemnités pécuniaires d'accident	292	0,12%
4. Indemnités de chômage	548	0,22%
5. Indemnités de préretraite	1.446	0,57%
6. Allocations spéciales d'invalidité	<u>523</u>	<u>0,21%</u>
Sous-total (indicatif):	5.063	2,00%
<u>III) Pensions et rentes</u>		
1. Pensions des régimes contributifs	20.274	8,03%
2. Pensions des régimes non-contribut.	8.820	3,49%
3. Pensions des régimes complémentaires	p.m.	--
4. Rentes accidents AAI - AAA	1.733	0,69%
5. Rentes du service des dommages de guerre corporels	260	0,10%
6. Pensions de solidarité (revenu minimum garanti)	277	0,11%
Sous-total (indicatif):	<u>31.364</u>	<u>12,42%</u>
<u>IV) Allocations</u>		
1. Allocations de naissance	193	0,08%
2. Allocations de maternité	113	0,04%
3. Allocations familiales	3.559	1,41%
4. Allocations pour personnes hand.	188	0,07%
5. Indemnités funéraires	114	0,05%
6. Forfait d'accouchement	<u>123</u>	<u>0,05%</u>
Sous-total (indicatif):	4.290	1,70%

Sources:

- I)
 - 1. estimation à partir des cotisations à l'assurance maladie (CNAMO et CMOA) - sans gratifications;
 - 2. estimation à partir des cotisations à l'assurance maladie (CMEP et CMEA) - rémunérations jusqu'à concurrence du plafond cotisable (5 x SSMR) sans gratifications;
 - 3. estimation à partir des cotisations à l'assurance maladie (CMFEP) - rémunérations jusqu'à concurrence du plafond cotisable;
 - 4. estimation à partir du prélèvement versé à la CPFEC (sans plafond);
 - 5. estimation à partir des cotisations à l'assurance maladie (EM-CFL) - rémunérations jusqu'à concurrence du plafond cotisable;

- II)
 - 1. décomptes des caisses de maladie (CNAMO, CMOA, CMEP, CMEA, CMPI);
 - 2. décomptes des caisses de maladie (CNAMO, CMOA, CMEP, CMEA, EM-CFL);
 - 3. décomptes de l'association contre les accidents, section industrielle;
 - 4. décomptes de l'administration de l'emploi - chômage complet, chômage dû aux intempéries, chômage partiel;
 - 5. budget des dépenses de l'Etat pour 1988 (projet de loi, volume I, annexe A,7);
 - 6. budget des dépenses de l'Etat pour 1988 (projet de loi, volume I, annexe A,7);

- III)
 - 1. compte consolidé des régimes de pension contributifs;
 - 2. estimation à partir des cotisations à l'assurance maladie (CMFEP et EM-CFL) et estimation à partir du prélèvement (CPFEC);
 - 4. décomptes de l'association contre les accidents, section industrielle et section agricole;
 - 5. décomptes du dommage de guerre corporel;
 - 6. décomptes du fonds national de solidarité;

- IV)
 - 1.-3. décomptes de la caisse nationale des prestations familiales;
 - 4. décomptes du fonds national de solidarité;
 - 5.-6. décomptes des caisses de maladie.

3. Quelques caractéristiques propres aux prestations sociales face à l'indexation

31. Indexation relative et indexation absolue

On peut distinguer deux méthodes d'indexation qui, bien que produisant des résultats identiques, diffèrent néanmoins par la technique appliquée et par le recours à des bases juridiques (légalles ou conventionnelles) différentes.

- La première méthode peut être désignée par le terme "indexation relative" .

Le montant nominal de la prestation sociale subit la même variation relative en pour-cent que la cote d'application de l'échelle mobile des salaires. Ainsi, lors de l'échéance d'une tranche indiciaire, les montants nominaux soumis à l'adaptation indiciaire sont augmentés uniformément de 2,5%. Seuls interviennent dans l'adaptation indiciaire le montant nominal de la prestation sociale et le pourcentage de la variation relative. Il n'existe aucune liaison organique entre le montant nominal et la cote d'application de l'échelle mobile des salaires.

- La deuxième méthode peut être désignée par le terme "indexation absolue" .

Le montant nominal de la prestation sociale est obtenu par la multiplication d'un montant, exprimé à l'indice 100 du coût de la vie au 1.1.1948 par la cote d'application de l'échelle mobile des salaires; le montant exprimé à l'indice 100 du coût de la vie constitue la véritable définition de la prestation sociale, telle qu'elle est fixée dans une loi, dans un règlement grand-ducal, dans une convention collective ou dans un contrat individuel. Ainsi, l'adaptation indiciaire se réalise par la modification de la cote d'application qui, elle, intervient dans la détermination du montant nominal. Le montant nominal n'est donc plus indépendant de la cote d'application.

- Les deux méthodes se distinguent par conséquent en raison de la définition différente du montant de la prestation sociale; soit cette prestation sociale est définie en valeur nominale et elle est adaptée selon l'indexation relative, soit elle est définie en valeur à l'indice cent du coût de la vie et elle est adaptée selon l'indexation absolue.

. L'indexation relative constitue une méthode nettement moins contraignante que l'indexation absolue. Elle offre une latitude plus grande pour refixer le montant nominal lors d'une adaptation indiciaire, en procédant par exemple à des arrondis vers le haut. Par ailleurs, cette méthode d'indexation est compatible avec toutes les autres formes de revalorisation parallèle (par exemple, augmentation par des montants absolus uniformes), étant donné qu'elle part à chaque fois du dernier montant nominal atteint. Aussi cette méthode d'indexation est-elle le plus souvent appliquée pour des prestations sociales qui ne sont pas très formalisées (par exemple contrats individuels).

. L'indexation absolue, en revanche, est une méthode très rigide, puisqu'elle ne modifie pas le montant exprimé à l'indice 100 du coût de la vie et que le niveau de la cote d'application est fixé d'avance. Il n'est donc pas possible de procéder à un arrondi du montant nominal sans procéder explicitement à une modification de la définition du montant exprimé à l'indice cent. Par ailleurs, toutes les autres revalorisations parallèles doivent nécessairement être effectuées à l'indice 100 du coût de la vie, sinon on risque de semer la confusion dans la définition même de la prestation. Cette méthode d'indexation se retrouve généralement pour toutes les prestations sociales dont le montant est fixé par un texte légal ou réglementaire.

32. La dimension temporelle des prestations sociales

Une caractéristique qui peut revêtir un rôle important dans l'analyse de modèles alternatifs d'indexation est la dimension temporelle de la prestation considérée.

On peut distinguer entre des prestations uniques qui ne possèdent pas de dimension par rapport au temps (par exemple: les allocations de naissance, l'indemnité funéraire), des prestations périodiques qui ne sont pas définies en fonction de la durée de la période concernée (par exemple: les allocations familiales, les allocations pour personnes gravement handicapés) et des prestations périodiques qui correspondent à une durée

précise et dont le montant est proratisé en fonction de cette durée (par exemple: pension, traitement des fonctionnaires, rémunération des employés, gains horaires).

Cette différenciation devient importante lorsqu'on veut introduire dans le mécanisme de l'indexation des seuils auxquels il faut comparer la prestation sociale. Ainsi, un seuil correspondant à un revenu mensuel n'a aucune signification lorsqu'il s'agit d'une prestation sans dimension temporelle ou sans référence à une durée. En revanche, pour une prestation qui est définie en fonction d'une durée et qui est allouée pour une période inférieure à la durée de définition du seuil, il faut réduire le seuil dans la même proportion.

La situation se complique davantage lorsqu'on part d'un seuil mensuel, qu'on transforme ce seuil mensuel en un seuil horaire par une durée normalisée d'heures par mois et que le nombre d'heures effectivement pris en compte dépasse la durée normalisée. Le montant mensuel final de la prestation dépasse alors le seuil mensuel, alors que le montant horaire peut rester inférieur au seuil horaire.

II. LA TRANCHE INDICIAIRE MINIMALE

1. L'esquisse du modèle

L'introduction d'une tranche indiciaire minimale dans le mécanisme actuel de l'échelle mobile des salaires consiste à fixer une tranche indiciaire uniforme pour les prestations sociales se situant au-dessous d'un certain seuil, tout en maintenant les tranches indiciaires proportionnelles pour les prestations sociales qui se situent au-dessus de ce seuil. Ce modèle entend corriger, pour les personnes aux revenus les plus faibles, le phénomène que, dans l'adaptation indiciaire actuelle, l'augmentation absolue de la prestation est proportionnelle au montant brut de celle-ci et que cette augmentation absolue est d'autant plus faible que la prestation est plus faible.

Il s'agit donc de déterminer un seuil au-dessous duquel le principe de la proportionnalité est abrogé et où l'adaptation indiciaire se fait par des augmentations uniformes.

11. Le champ d'application

Il résulte de cette finalité que l'introduction d'une tranche minimale ne peut pas s'appliquer à l'ensemble des prestations sociales, mais doit être limitée aux prestations sociales qui revêtent le caractère d'un revenu professionnel (salaire, rémunération, traitement) ou d'un remplacement du revenu professionnel (indemnités pécuniaires, pensions, rentes), constituant le revenu principal des intéressés. L'application d'un tel seuil à des prestations destinées à une compensation des charges, telles les différentes allocations, est évidemment exclue. En effet, ces allocations ne sont en principe pas comparables avec un seuil correspondant à un revenu mensuel. Par ailleurs, comme ces allocations s'ajoutent au revenu principal, il serait dans la pratique irréalisable de faire dépendre le mode d'indexation de ces allocations du revenu principal ou total de l'intéressé. Aussi faudra-t-il définir avec précision le champ d'application matériel de cette tranche minimale par rapport aux prestations concernées.

12. Le seuil fixe ou dynamique

La définition de ce seuil ne pourra guère se faire par une valeur nominale fixe. En effet, ce seuil fixe se verrait progressivement dévalorisé en raison même de l'adaptation indiciaire et les bénéficiaires de la tranche minimale dépasseraient, à plus ou moins longue échéance, automatiquement ce seuil. L'utilisation d'un seuil fixe conduirait donc à sa propre élimination.

Le seuil doit nécessairement être fixé en valeur au nombre indice cent du coût de la vie et doit être soumis à l'adaptation indiciaire normale. Dans ce cas, une prestation inférieure au seuil ne pourra jamais dépasser celui-ci, en raison de la seule adaptation indiciaire. Les différentes tranches minimales successives ne sont pas identiques, mais augmentent également de 2,5% lors de chaque adaptation indiciaire.

Il est parfaitement envisageable de procéder à une revalorisation réelle périodique de ce seuil, à l'instar du salaire social minimum.

13. La détermination du niveau du seuil

L'élément essentiel de ce modèle est la fixation initiale du niveau du seuil puisqu'elle détermine, d'une part, le montant de la tranche minimale et, d'autre part, le cercle des bénéficiaires potentiels.

Cette détermination devrait faire l'objet d'une concertation entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, prenant en considération les répercussions financières par rapport aux différents types de prestations soumises à la tranche minimale et par rapport aux structures de rémunération existant dans les différentes branches et secteurs de l'économie. On pourrait même envisager la détermination de seuils différents selon le type de la prestation et/ou la branche ou le secteur d'activité. Une multiplication des seuils comporterait cependant l'application simultanée de différentes tranches minimales, ce qui risquerait d'accroître la confusion.

2. L'analyse théorique du modèle

21. L'augmentation réelle des prestations se situant au-dessous du seuil

Partant du fait que l'érosion monétaire est par nature un phénomène qui s'exprime proportionnellement à la valeur des prestations concernées, l'introduction d'une tranche indiciaire minimale a pour effet de garantir aux prestations inférieures au seuil une compensation supérieure à la perte du pouvoir d'achat résultant de l'inflation. En d'autres termes, chaque adaptation indiciaire produit une augmentation réelle * de ces prestations et cette augmentation est d'autant plus forte que la prestation est plus faible.

Si l'on admet, à titre d'illustration, un seuil fixé au départ à 30.000.- F par mois (correspondant à la cote d'application de l'échelle mobile des salaires de 428,67 points, c'est-à-dire de 6.998,39 F au nombre indice 100), l'augmentation nominale et réelle induite par l'échéance des tranches indiciaires se présente comme suit:

* On désigne par augmentation réelle dans ce contexte l'augmentation qui résulte après application du déflateur "cote d'application de l'échelle mobile des salaires".

TRANCHES INDICIAIRES SUCCESSIVES

Montant au départ en % du seuil	10.000 33,3%			20.000 66,7%			30.000 (seuil) 100%			40.000 133,3%		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1ère tranche	750,00	7,5	4,9	750,00	3,8	1,2	750,00	2,5	0,0	1000,00	2,5	0,0
2ème tranche	768,75	7,2	4,5	768,75	3,7	1,2	768,75	2,5	0,0	1025,00	2,5	0,0
3ème tranche	787,97	6,8	4,2	787,97	3,7	1,1	787,97	2,5	0,0	1050,63	2,5	0,0
4ème tranche	807,67	6,6	4,0	807,67	3,6	1,1	807,67	2,5	0,0	1076,89	2,5	0,0
5ème tranche	827,86	6,3	3,7	827,86	3,6	1,1	827,86	2,5	0,0	1103,81	2,5	0,0
6ème tranche	848,56	6,1	3,5	848,56	3,5	1,0	848,56	2,5	0,0	1131,41	2,5	0,0
7ème tranche	869,77	5,9	3,3	869,77	3,5	1,0	869,77	2,5	0,0	1159,69	2,5	0,0
8ème tranche	891,51	5,7	3,1	891,51	3,5	1,0	891,51	2,5	0,0	1188,69	2,5	0,0
9ème tranche	913,80	5,5	2,9	913,80	3,4	0,9	913,80	2,5	0,0	1218,40	2,5	0,0
10ème tranche	936,65	5,4	2,8	936,65	3,4	0,9	936,65	2,5	0,0	1248,86	2,5	0,0
Montant après 10ème tranche en % du seuil	18.402 47,9%			28.402 74,0%			38.402 100%			51.203 133,3%		
Augmentation - nominale - réelle	84,0% 43,8%			42,0% 10,9%			28,0% 0,0%			28,0% 0,0%		

A: montant nominal de la tranche indiciaire

B: augmentation nominale du montant en %

C: augmentation réelle du montant en %

NOTE TECHNIQUE

Si l'on désigne par:

- S₀: le montant du seuil avant la 1ère adaptation,
- S_n: le montant du seuil après la n^{ième} adaptation,
- M₀: un montant au départ inférieur au seuil S₀,
- M_n: ce montant après la n^{ième} adaptation,

on a les relations suivantes:

$$S_n = S_0 \times 1,025^n$$

$$M_n = M_0 + (S_n - S_0) = M_0 + S_0 (1,025^n - 1)$$

Le taux d'adaptation nominal du montant M₀ est égal à:

$$\frac{M_n}{M_0} - 1 = \frac{S_0}{M_0} (1,025^n - 1),$$

alors que celui du seuil est égal à:

$$\frac{S_n}{S_0} - 1 = 1,025^n - 1$$

En comparant les deux taux d'augmentation, on constate que le taux d'augmentation du montant inférieur au seuil est amplifié par le facteur $\frac{S_0}{M_0}$ qui représente l'écart relatif entre le seuil et le montant au départ.

Le taux d'adaptation réel du montant inférieur au seuil est exprimé par:

$$\frac{1 + \frac{S_0}{M_0} (1,025^n - 1)}{1,025^n} - 1$$

L'augmentation réelle dépend donc de l'écart relatif initial entre le seuil et le montant et le nombre de tranches indiciaires.

Après dix tranches indiciaires, correspondant à une adaptation indiciaire normale de 28%, un montant, fixé au départ à 33,3% du seuil, atteint 47,9% du seuil; il a subi une augmentation nominale de 84%, ce qui correspond à une revalorisation réelle de 43,8%. Un montant fixé au départ à 66,7% du seuil, atteint 74% du seuil; il a subi une augmentation nominale de 42%, ce qui correspond à une revalorisation réelle de 10,9%. Les montants situés au-dessus du seuil ne subissent pas de revalorisation réelle et leur écart relatif au seuil reste constant.

L'introduction d'une tranche indiciaire minimale se traduit donc par une augmentation du pouvoir d'achat des montants qui sont inférieurs au seuil et cette augmentation du pouvoir d'achat est d'autant plus importante que l'inflation est plus forte. En cas de stabilité des prix n'entraînant pas d'échéance de tranches indiciaires, ces montants ne bénéficient pas d'augmentation du pouvoir d'achat.

Il en résulte que le mécanisme de l'échelle mobile des salaires, au lieu de compenser la perte du pouvoir d'achat, se transforme en un mécanisme de revalorisation réelle des prestations sociales inférieures au seuil, revalorisation qui dépend de l'intensité de l'inflation. Ce phénomène peut comporter des répercussions importantes pour le financement des prestations sociales qui présentent une durée de vie assez longue, telles les pensions et les rentes.

22. L'abandon du principe de proportionnalité

L'introduction de la tranche indiciaire minimale entraîne nécessairement l'abandon du principe de la proportionnalité pour les montants au-dessous du seuil, principe qui est à la base même du système de l'échelle mobile des salaires et de la définition de multiples prestations sociales dans le cadre de "l'indexation absolue".

A titre d'illustration, on peut montrer l'évolution des différents paliers du salaire social minimum (pour travailleur sans enfant à charge), lorsqu'on admet un seuil fixé à 30.000 francs.

EVOLUTION DES DIFFERENTS PALIERS DU SALAIRE SOCIAL MINIMUM

Tranche indiciaire minimale	SALAIRE SOCIAL MINIMUM POUR TRAVAILLEUR SANS CHARGE DE FAMILLE 100% : 29248 F SEUIL : 30000 F au n.i. 428,67											
	15 ans		16 ans		17 ans		18 ans		qualifié			
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B		
	0	17549	60%	20474	70%	23398	80%	29248	100%	35098	120%	
750,00	18299	61,0%	21224	70,8%	24248	80,5%	29998	100%	35975	119,9%		
768,75	19068	62,0%	21992	71,5%	24917	81,0%	30767	100%	36874	119,9%		
787,97	19856	62,9%	22780	72,2%	25705	81,5%	31555	100%	37796	119,8%		
807,67	20663	63,9%	23588	72,9%	26513	81,9%	32362	100%	38741	119,7%		

A: montant

B: en pour-cent du salaire social minimum pour travailleur non-qualifié âgé de 18 ans au moins

Alors même que la loi définit les différents paliers en pour-cent du salaire social minimum pour travailleur non-qualifié âgé de 18 ans au moins, l'application d'une tranche indiciaire minimale ne permet pas de respecter ces paliers. Pour les montants inférieurs au salaire social minimum, l'adaptation indiciaire tend à augmenter ces paliers, pour les montants supérieurs, l'adaptation indiciaire est insuffisante pour garantir le palier correspondant. Etant donné que l'obligation de garantir un salaire social minimum n'existe que jusqu'à concurrence des paliers fixés par la loi, on obtient une contradiction entre deux normes légales: garantie du minimum ou application de la tranche indiciaire minimale.

Une solution pourrait consister dans l'utilisation de la définition du palier pour la première fixation de la prestation et dans l'application du principe de l'adaptation par tranche minimale pour l'évolution ultérieure. Le résultat en serait la création d'une multiplicité de montants correspondant au même palier dépendant de la date de début de la prestation sociale. Par ailleurs, il faudrait se demander si cette solution respecte le principe de l'égalité de traitement.

Le seul moyen d'éviter soit la contradiction entre différentes normes légales, soit la confusion de montants différents, représentant un même palier, serait l'élimination systématique de tout élément de proportionnalité dans les lois, règlements ou conventions régissant les prestations sociales.

Rappelons, qu'en dehors du salaire social minimum, la notion de proportionnalité est un élément fondamental de la définition des tableaux indiciaires des traitements auprès de l'Etat, des communes et de la Société nationale des Chemins de Fers. L'introduction de la tranche indiciaire minimale nécessiterait donc l'abandon de la valeur du point indiciaire et du tableau indiciaire, ainsi que l'élaboration d'un nouveau système de rémunérations, du moins pour les traitements et pensions inférieurs au seuil.

En matière de sécurité sociale, il y aurait lieu de redéfinir l'ensemble des prestations minimales et tous les paliers qui se réfèrent à une certaine proportion ou à un certain multiple du salaire social minimum de référence.

23. La définition des prestations sociales

L'élimination du principe de proportionnalité pose le problème de la définition de la plupart des prestations sociales. En effet, dans le cadre de "l'indexation absolue", la prestation est définie par un montant à l'indice 100 du coût de la vie et le montant nominal est obtenu par la multiplication de ce montant de définition par la cote d'application. Cette méthode d'indexation absolue n'est plus compatible avec le système des tranches indiciaires minimales.

Il faudra donc introduire un double système de définitions des prestations sociales, selon que leur montant est inférieur ou supérieur au seuil retenu.

Pour les montants supérieurs au seuil, on peut maintenir le système actuel du montant exprimé à l'indice 100 du coût de la vie.

Pour les montants inférieurs aux seuils, on peut imaginer le système suivant:

Le montant est défini par sa valeur nominale au moment de l'introduction du nouveau mécanisme d'indexation (ou bien par le montant au nombre indice 100 du coût de la vie, multiplié par la cote d'application en vigueur au moment de l'introduction); sa valeur nominale courante est obtenue en ajoutant la somme des tranches indiciaires minimales échues depuis l'introduction du nouveau mécanisme. Il résulte de la note technique ci-après que le calcul d'un montant nominal inférieur au seuil fait intervenir deux éléments supplémentaires par rapport au système actuel, à savoir la cote d'application au moment de l'introduction du nouveau système et le montant à l'indice 100 du coût de la vie du seuil.

Une refixation du montant en dehors de l'adaptation indiciaire devrait nécessairement s'effectuer par rapport au montant nominal en vigueur au moment de la première introduction du nouveau système.

Cependant, si le seuil lui-même devait subir périodiquement une revalorisation en dehors de l'adaptation indiciaire, il faudrait tenir compte dans le calcul d'un montant nominal de toute la succession des valeurs du seuil à l'indice 100 du coût de la vie depuis l'introduction du nouveau mécanisme avec les cotes d'application respectives en vigueur aux dates de revalorisation.

Il est facilement imaginable que ce système perdrait rapidement toute transparence.

NOTE TECHNIQUE

Désignons par:

- MR : un montant exprimé à l'indice 100 du coût de la vie;
- C_t : la cote d'application à l'instant t, divisée par 100
(C_t = 1,025 x C_{t-1});
- MN_t: le montant nominal à l'instant t;
- SR : le seuil exprimé à l'indice 100 du coût de la vie.

On admet que l'introduction du nouveau mécanisme ait lieu au moment t = 0.

- Le montant nominal d'une prestation supérieure au seuil (MR > SR) est obtenu par:

$$MN_t = MR \times C_t$$

ou bien $MN_t = MN_{t-1} \times 1,025$

- Le montant nominal d'une prestation inférieure au seuil (MR < SR) est obtenu par:

$$MN_t = MR \times C_0 + (C_t - C_0) \times SR$$

ou bien $MN_t = MN_{t-1} + (C_t - C_{t-1}) \times SR$

- En cas de modification de la valeur du seuil aux instants 1 et 2, le montant nominal s'obtient de la façon suivante:

$$MN_t = MR \times C_0 + (C_1 - C_0) \times SR_0 + (C_2 - C_1) \times SR_1 + (C_t - C_2) \times SR_2$$

3. L'application pratique de la tranche minimale

31. La période de référence de la prestation sociale

Comme le seuil devrait en principe être défini en termes de revenu mensuel, il n'existe pas de difficultés pour comparer des prestations se rapportant à un mois entier avec ce seuil. Cependant, lorsque la prestation sociale se rapporte à une durée inférieure au mois, il n'est guère envisageable d'accorder à cette prestation réduite la même tranche indiciaire minimale, au risque de garantir une adaptation indiciaire disproportionnée avec la prestation. Il y a donc lieu de prévoir une proratisation du seuil en fonction de la durée effective de la prestation, auquel cas il faut se référer à une durée normalisée de mois (p.ex. 1 mois = 173 heures comme en matière de salaire social minimum). Ce facteur de proratisation constitue une donnée supplémentaire dans la définition du montant nominal de la prestation.

Il se pose cependant un problème dans le cas où une prestation horaire est inférieure au seuil horaire, mais où le nombre d'heures dépasse la durée normalisée admise. Bien que le montant unitaire soit inférieur au seuil et devrait donc bénéficier de la tranche indiciaire minimale, le revenu mensuel total peut dépasser le seuil mensuel. Dans ce cas, l'intéressé bénéficierait d'une adaptation indiciaire supérieure à 2,5%, bien que disposant d'un revenu supérieur au seuil.

D'un autre côté, une personne travaillant à temps partiel avec un salaire horaire légèrement supérieur au seuil horaire bénéficierait d'un revenu mensuel inférieur au seuil mensuel sans avoir droit à la tranche indiciaire minimale.

32. Le cumul de prestations sociales

Dans la pratique, il existe de multiples situations où il y a concours de plusieurs prestations sociales:

- concours de deux salaires résultant d'emplois à temps partiel;
- concours d'un salaire et d'une pension d'invalidité;
- concours d'un salaire et d'une pension de survie;
- concours d'une pension personnelle et d'une pension de survie;
- concours d'une pension et d'une rente, etc.

Si chaque prestation est prise en compte séparément pour la détermination de la tranche minimale, une personne cumulant deux ou plusieurs prestations pourra obtenir plusieurs tranches minimales, bien que son revenu total dépasse le seuil prévu. L'adaptation indiciaire produira ainsi des augmentations de revenu qui ne sont plus en relation avec le simple maintien du pouvoir d'achat. Par ailleurs, il se pose le problème de l'égalité de traitement des intéressés qui disposent d'un même revenu, mais dont le nombre de prestations individuelles est différent.

Afin d'éviter cette situation incohérente, il faudrait prendre en compte le revenu total de l'intéressé pour déterminer le droit à une tranche minimale et répartir cette tranche minimale proportionnellement entre les différentes prestations en cause. On peut aisément imaginer que cette solution est inapplicable dans la pratique, en raison du fait que les différentes prestations sont versées par des employeurs ou organes distincts.

Le même problème se pose avec davantage d'acuité au niveau de l'assurance migratoire internationale, où le cumul d'une pension luxembourgeoise et d'une pension étrangère est la règle. Parmi les 70.625 pensions personnelles et pensions de veuve versées au cours du mois de décembre 1986, 21.044 pensions (30%) relevaient de l'assurance migratoire internationale et n'étaient donc que des pensions partielles, pour lesquelles étaient versées parallèlement des pensions partielles étrangères. Ces pensions partielles luxembourgeoises tomberaient en grande majorité sous l'application de la tranche indiciaire minimale, alors qu'il n'est pas possible de prendre en compte la méthode de revalorisation étrangère, ni même le montant de la pension étrangère.

L'application d'une telle tranche indiciaire minimale à une pension partielle pourrait avoir pour effet que le montant de l'adaptation indiciaire soit du même ordre de grandeur que la prestation initiale. L'effet cumulatif des tranches indiciaires transformerait dès lors l'adaptation indiciaire en un facteur de coût incontrôlable.

33. Le financement des régimes contributifs d'assurance pension

Puisque la pension constitue un revenu de remplacement du revenu professionnel, dont le montant est par définition inférieur au revenu professionnel, l'éventail des pensions est nécessairement plus comprimé que l'éventail des revenus cotisables. Quelque soit le seuil retenu pour la détermination de la tranche minimale, il en résulte que la proportion des pensions se situant au-dessous du seuil soit supérieure à celle des revenus cotisables. Comme les prestations inférieures au seuil bénéficient d'une adaptation indiciaire plus forte que l'adaptation normale, l'inflation aura pour effet de faire croître les dépenses de pensions plus rapidement que les revenus cotisables. Une augmentation du taux de cotisation due au seul effet inflationniste en serait la conséquence inévitable.

Rappelons que dans le système de financement actuel, se basant sur un taux de rendement réel * donné, les effets de l'inflation sur le taux de cotisation sont presque totalement neutralisés.

Remarquons finalement que dans notre système actuel de calcul des pensions, les pensions qui se basent sur des revenus cotisables inférieurs au seuil, profiteraient à deux niveaux de la tranche indiciaire minimale:

- une première fois au niveau de la mise en compte d'un revenu surévalué dans la carrière d'assurance, en raison de la réduction à l'indice 100 du coût de la vie au moyen de la cote d'application indiciaire normale;
- une deuxième fois lors de l'échéance des tranches indiciaires s'appliquant à la pension.

* le taux de rendement réel est obtenu en déduisant du taux de rendement nominal le taux d'inflation.

III. LA TRANCHE INDICIAIRE MAXIMALE

1. L'esquisse du modèle

L'introduction d'une tranche indiciaire maximale peut se concevoir de deux façons:

- soit l'adaptation indiciaire est limitée aux prestations sociales dont le montant est inférieur à un certain plafond et les prestations sociales qui dépassent ce plafond ne bénéficient plus de l'adaptation indiciaire;
- soit l'adaptation indiciaire se fait au moyen d'une tranche uniforme pour les prestations qui dépassent le plafond et le montant de cette tranche correspond à 2,5% du plafond.

La première variante équivaut à exclure du bénéfice de l'adaptation indiciaire toutes les personnes qui disposent d'un revenu supérieur au plafond. La deuxième variante ne leur concède qu'une compensation partielle de la perte du pouvoir d'achat due à l'inflation - compensation qui sera d'autant plus faible que le revenu sera plus élevé.

Le modèle entend comprimer progressivement l'éventail des prestations sociales en essayant de bloquer ou de freiner l'évolution des prestations qui se situent au-dessus du plafond.

Le champ d'application de ce modèle est déterminé par le niveau du plafond retenu. Toutefois, comme ce plafond serait certainement fixé à un niveau correspondant à un multiple du salaire social minimum de référence, toutes les prestations sociales correspondant à une compensation de charges ne seraient pas concernées par ce modèle, en raison du fait qu'elles n'atteindraient pas le plafond. Le champ d'application se limite donc aux revenus professionnels ou aux revenus de remplacement.

Le plafond ne peut guère être fixé en valeur nominale, sinon les prestations sociales, inférieures au plafond, finiraient par le dépasser du fait de la seule adaptation indiciaire; la proportion de bénéficiaires de l'adaptation indiciaire normale (proportionnelle) se réduirait ainsi continûment. Si le plafond est fixé au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie, les prestations supérieures au plafond seront, dans la première variante, progressivement rattrapées par le plafond et

ils continueront à ce moment de bénéficier de nouveau de l'adaptation indiciaire.

Dans la deuxième variante, ces prestations resteront en permanence au-dessus du plafond, mais leur écart relatif par rapport au plafond se réduira progressivement.

Alors que l'introduction d'une tranche indiciaire minimale comporte des charges supplémentaires pour les employeurs occupant des travailleurs à faibles salaires, la tranche indiciaire maximale entraîne un allègement des charges pour les employeurs occupant des travailleurs à salaires élevés. L'ampleur de la réduction de cette charge et les branches ou secteurs de l'économie concernés dépendront évidemment de la fixation du niveau de ce plafond.

2. L'analyse théorique du modèle

Dans les deux variantes esquissées, la tranche indiciaire maximale comporte des répercussions analogues à celles analysées pour la tranche minimale. On peut les résumer donc brièvement:

- La réduction en valeur réelle des prestations au-dessus du plafond

Dans la première variante, la réduction du pouvoir d'achat correspond, en moyenne, à 2,5% lors de chaque échéance d'une tranche indiciaire jusqu'à ce que la prestation soit descendue au niveau du plafond. Dans la deuxième variante, la réduction du pouvoir d'achat est plus faible; elle se situe entre 0% et 2,5% et elle est d'autant plus forte que la prestation s'éloigne davantage du plafond.

- L'abandon du principe de proportionnalité

L'abandon du principe de proportionnalité, au delà d'un certain plafond, risque d'entraîner des confusions ou des contradictions légales. Ainsi, tout montant défini comme multiple du salaire social minimum de référence et se situant au-dessus du plafond ne pourra pas évoluer conformément à sa définition. Après la première adaptation suivant la tranche maximale, il ne correspondra plus à sa définition initiale.

- La définition des prestations sociales

Dans la première variante, toutes les prestations devront être définies uniquement en valeur nominale tant qu'elles dépassent le plafond. Soit il y aura lieu d'introduire dans le secteur public un nouveau système de définition des traitements et des pensions, abandonnant les tableaux indiciaires et la valeur du point indiciaire, soit il faudra établir deux systèmes différents pour les prestations au-dessous et au-dessus du plafond. La coexistence de deux systèmes différents posera inmanquablement des problèmes lors du passage d'un système à l'autre, ce d'autant plus que le plafond lui-même augmentera progressivement.

Dans la deuxième variante, il faudra recourir à un système de définition de la prestation sociale au-dessus du plafond analogue à celui esquissé au point 23 du chapitre II et faisant intervenir, outre le montant à l'indice cent du coût de la vie et de la cote d'application actuelle, la cote d'application en vigueur au moment de l'introduction de la tranche maximale, le montant à l'indice cent du plafond ainsi que les cotes d'application et les plafonds en vigueur au moment des refixations éventuelles de ce plafond.

3. L'application pratique de la tranche maximale

Les difficultés dans l'application pratique de la tranche maximale dépendent principalement du niveau du plafond retenu.

Un plafond élevé, dépassant les seuils usuels applicables en matière de sécurité sociale (plafonds cotisables), aura pour effet de réduire le champ d'application de la tranche maximale tant du point de vue du nombre de personnes concernées que du point de vue des catégories de prestations sociales en cause; seules resteraient concernées les rémunérations des travailleurs salariés.

En revanche, un plafond relativement faible posera le problème de l'égalité de traitement entre personnes disposant de plusieurs prestations, chacune inférieure au plafond, mais dépassant ensemble le plafond, et de personnes ne disposant que d'une seule prestation dépassant le plafond.

Finalement, l'introduction d'une tranche maximale engendrera probablement des revalorisations extra-indiciaires à deux vitesses. Les salaires qui dépassent le plafond pourraient bénéficier d'augmentations réelles plus importantes que les salaires inférieurs au plafond, afin de compenser une adaptation indiciaire partielle ou défailante.

IV. L'INDEXATION DES PRESTATIONS NETTES

L'idée de base d'un mécanisme d'indexation des prestations nettes réside dans l'objectif de garantir au bénéficiaire de la prestation le maintien du pouvoir d'achat de son revenu disponible après déduction des différentes charges sociales et fiscales.

Rappelons que le maintien du pouvoir d'achat des prestations nettes est approximativement garanti dans le système actuel d'indexation, sous la condition expresse que le barème de l'impôt soit adapté annuellement à l'évolution de l'indice du coût de la vie.

L'introduction d'un mécanisme d'indexation explicite du montant net des prestations sociales se heurte cependant à des difficultés conceptuelles, techniques et économiques quasi insurmontables.

1. La définition du montant net

Le premier problème qui se pose est celui de la définition du montant net d'une prestation. Alors que le montant brut d'une prestation est parfaitement défini, tel n'est pas le cas pour le montant net. En général, on désigne par montant net le montant obtenu après déduction du montant brut des cotisations sociales et de l'impôt. Ce montant peut cependant différer de celui effectivement versé au bénéficiaire en cas de saisie ou de cession grevant la prestation sociale.

Même si l'on ne considère pour la détermination du montant net que les cotisations sociales et l'impôt, il n'existe pas de détermination univoque de ce montant.

L'impôt retenu à la source au moment du versement de la prestation ne constituent pas nécessairement le montant définitif de l'impôt à prélever. En raison du fait que l'impôt est défini sur une base annuelle, prenant en considération l'ensemble des revenus imposables, l'impôt retenu à la source ne constitue souvent qu'une avance sur l'impôt annuel fixé par voie d'assiette en fin d'exercice. Tel est systématiquement le cas lorsqu'il y a émission de plusieurs fiches de retenu d'impôt, soit pour une personne, soit pour un ménage dans le cadre de l'imposition collective.

Il en résulte que le montant de l'impôt prélevé ne peut pas être déterminé sur la base du montant de la seule prestation sociale et, partant, qu'il n'y a pas de définition univoque du montant net de la prestation.

La détermination précise du montant des cotisation peut se faire plus facilement dans la mesure où les cotisations sont définies pour chaque prestation sociale individuelle. Ce n'est qu'en cas de concours de plusieurs prestations sociales avec dépassement du plafond cotisable que le montant définitif des cotisations sociales ne peut être déterminé qu'après la clôture d'un exercice et qu'il existe donc une indétermination au niveau du montant mensuel net de la prestation sociale.

L'esquisse d'un modèle d'indexation des prestations nettes se heurte donc déjà à l'absence d'une définition précise du montant soumis à l'adaptation indiciaire.

2. L'évolution du montant des impôts et des cotisations sociales

Si l'on admet qu'on puisse obtenir une définition précise du montant net, il faut s'interroger sur l'évolution du montant de l'impôt et des cotisations sociales dans un tel système d'adaptation des prestations nettes.

Partant d'une augmentation du montant net de 2,5% lors de chaque échéance indiciaire, quelle variation subira le montant de l'impôt et celui des cotisations sociales?

On pourrait interpréter la revendication de l'adaptation des prestations nettes comme le souci de maintenir la charge de l'impôt et des cotisations sociales indépendante de l'inflation.

Maintenir les montants de l'impôt et des cotisations sociales fixes à leur valeur initiale conduit nécessairement à une réduction progressive du poids de l'impôt et de la charge des cotisations sociales. En dehors du fait qu'une telle solution est irréalisable du point de vue technique dans le cadre de l'existence d'un barème de l'impôt et de taux de cotisation fixes, elle aboutirait, du point de vue économique, à une réduction relative des prélèvements obligatoires, réduction qui serait d'autant plus forte que l'inflation serait plus intense. Cette évolution conduirait nécessairement à une augmentation des taux d'imposition et des taux de cotisation rendant caduque la garantie de l'adaptation des prestations nettes.

Une alternative pourrait consister dans l'adaptation du montant initial de l'impôt et des cotisations sociales de 2,5% lors de chaque échéance indiciaire. Cette solution équivaldrait à la définition d'un barème de l'impôt exprimé au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie et la réduction de tous les revenus imposables à cet indice cent, que ces revenus soient soumis à l'adaptation indiciaire ou non. Ce mécanisme garantirait de façon continue la prise en compte des effets de l'inflation sur la progressivité du barème de l'impôt. Cependant, il aurait pour conséquence néfaste l'extension implicite de l'échelle mobile des salaires à l'ensemble des revenus, étant donné que chaque revenu devrait être réduit à l'indice cent au moyen de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires pour la détermination de l'impôt. Ainsi, un revenu dont le montant garderait une valeur nominale constante (par exemple un loyer) verrait sa valeur imposable diminuer continûment. On pourrait dès lors s'attendre à une forte pression en vue de l'application effective de l'échelle mobile des salaires à ces types de revenus.

CONCLUSIONS FINALES

La présente étude a permis de dégager les aspects suivants relatifs au système d'indexation en vigueur.

- L'adaptation indiciaire ne modifie pas le poids des charges sociales qui sont incluses dans le coût des prestations sociales. Cette neutralité résulte du fait que le calcul des charges sociales s'effectue sur la base de montants qui sont également soumis à l'adaptation indiciaire. Face à l'érosion monétaire, le prélèvement obligatoire en faveur de la sécurité sociale n'est donc ni affaibli, ni renforcé.

A court terme, l'adaptation indiciaire se traduit par une augmentation du poids des impôts en défaveur du revenu net disponible. Cet effet résulte du caractère progressif du barème de l'impôt et de la non-adaptation de ce barème au moment de l'adaptation indiciaire.

A moyen et à long terme, ce renforcement du poids de l'impôt peut cependant être annulé par une adaptation linéaire du barème de l'impôt en fonction de l'inflation. Le choix de l'indicateur pour la révision linéaire du barème de l'impôt ainsi que le fait que cette révision ne peut être effectuée qu'annuellement peut conduire à des distorsions relativement faibles qui se traduisent, soit en faveur des bénéficiaires des prestations sociales, soit en faveur du trésor public. En dehors de ces légères distorsions, le maintien du pouvoir d'achat des prestations sociales nettes est garanti dans la même mesure que celui des prestations sociales brutes, à condition que le barème de l'impôt soit adapté annuellement en fonction du même indicateur servant à l'adaptation indiciaire des prestations sociales.

L'avantage technique principal de l'actuel système d'indexation réside dans le fait qu'il respecte intégralement le principe de la proportionnalité et qu'il répond donc exactement au phénomène de la dépréciation monétaire qui se traduit également par une dévalorisation proportionnelle des montants nominaux exprimés dans l'unité monétaire. L'abandon de ce principe dans certaines propositions alternatives au système actuel d'indexation rend leur application dans la pratique très difficile, voire irréalisable, tout en mettant en cause l'égalité de traitement des bénéficiaires des prestations sociales.

- Ainsi, l'introduction d'une tranche indiciaire minimale entraîne une augmentation systématique du pouvoir d'achat pour les bénéficiaires dont la prestation sociale se situe au-dessous du seuil retenu pour l'allocation de cette tranche minimale; l'augmentation du pouvoir d'achat dépend directement de l'inflation.

Ce même phénomène se traduirait par un renchérissement du coût de l'assurance pension en raison de la distribution différente des revenus cotisables par rapport aux pensions.

L'application pratique de ce modèle n'est pas réalisable dans le respect du principe de l'égalité de traitement et d'autres normes légales garantissant des prestations minimales. Pour le moins, faudrait-il procéder à une redéfinition de la majeure partie des prestations sociales (montants à l'indice cent du coût de la vie) et éliminer tout élément de proportionnalité de la législation afférente.

- Ces mêmes critiques valent en partie également pour la tranche indiciaire maximale, sous la réserve que ce modèle n'entraîne pas une augmentation du pouvoir d'achat, mais une réduction du pouvoir d'achat pour les bénéficiaires dont la prestation dépasse le seuil pris en considération. Ce mécanisme risquerait donc de provoquer une double négociation de la revalorisation des rémunérations, dans la mesure où le problème de la compensation de la perte du pouvoir d'achat des rémunérations se situant au-dessus du plafond, resterait posé.

- Finalement, l'adaptation des seules prestations nettes dans le but de maintenir les charges sociales et fiscales constantes, en valeur absolue, constitue une chimère méconnaissant totalement les mécanismes de financement des dépenses publiques et des prestations sociales. L'adaptation indiciaire intégrale des prestations nettes, des charges sociales et de l'impôt, par contre, conduirait implicitement à une généralisation abusive du mécanisme de l'indexation à l'ensemble des revenus imposables.