

De l'indice des prix à l'indice santé

Deuxième partie : 1973-2000

Marie-Thérèse Coenen, historienne

La liaison des salaires à l'indice des prix à la consommation, considérée à juste titre, comme un acquis social fondamental par les travailleurs, remonte aux années vingt. Son principe s'est étendu progressivement à l'ensemble des revenus du travail, aux allocations sociales et aux autres revenus immobiliers (loyers). Établi à l'origine pour suivre l'évolution du coût de la vie, l'objectif de l'indexation des salaires devient progressivement l'outil pour maintenir le pouvoir d'achat des revenus : salaire, traitement, pensions et autres allocations sociales.

La crise pétrolière de 1973 marque une rupture avec les années soixante. Même s'il faudra attendre quelques années pour prendre la mesure de l'ampleur de la crise, la liaison des salaires à l'indice des prix qui semblait établie, devient à nouveau la cible de toutes les critiques.

Contrairement à l'idée généralement répandue, dans le secteur privé, la liaison des salaires à l'index n'est pas réglée par une loi mais bien par la négociation collective au sein des commissions paritaires. C'est un point qui apparaît régulièrement dans les négociations de l'accord interprofessionnel. Pour le secteur public et les allocataires sociaux, c'est la loi du 2 août 1971 qui institutionnalise l'indexation des traitements des agents des services publics de même que les prestations de la sécurité sociale et les plafonds qui servent à calculer les montants des cotisations¹.

1976. La crise de la pomme de terre

Dès 1974, le patronat estime qu'il y a un dérapage salarial et exige de retrouver un équilibre entre la sauvegarde de la productivité des entreprises et le pouvoir d'achat des travailleurs. En 1976, il déclenche une grande offensive contre la liaison des salaires à l'index, jugé responsable de ce déséquilibre. Plusieurs méthodes sont préconisées : fausser le calcul de l'index par la suppression de certains produits soumis aux hausses tarifaires comme le pétrole, limiter la prise en compte des hausses de TVA, ralentir le mécanisme lui-même de l'indexation en ne l'effectuant plus qu'annuellement, etc.

Une première tentative porte sur la suppression de certains produits trop sensibles à la conjoncture. Ainsi, dans le *Bulletin de la FEB*, le président de la Fédération des entreprises de Belgique, Raymond Pullinckx, déclare : «personne ne comprendrait que nous sacrifions l'emploi et la monnaie aux humeurs météorologiques et aux facéties de la tomate hier, et éventuellement du witloof, demain.»² Ces produits, intégrés dans le calcul de l'index, subissent en fonction des saisons, des bonnes ou mauvaises récoltes, une hausse de leur prix. En fait, il ne s'agissait ni de la tomate, ni du chicon, mais bien de la pomme de terre. La soudure difficile entre deux récoltes provoque une flambée du prix. Le patronat demande de supprimer ce produit du calcul de l'index. À l'issue de longues négociations, un compromis se dessine: des fruits et légumes frais sont intégrés dans l'indice des prix de manière à diminuer le «poids» de la pomme de terre dans l'ensemble (de 0,94 % à 0,53 %). De plus, le prix moyen de la pomme de terre sera calculé sur une base annuelle et non saisonnière. C'est une manière de ralentir la montée de l'index tout en sauvegardant le principe.

Ensuite ce sont les hausses salariales qui sont freinées. En mars 1976, la loi Tindemans-Declercq dite de Relance économique supprime la liaison de l'index pour la partie de rémunération qui se situe au delà d'un plafond de 40.250 francs belges (997 ?) et ce jusqu'au 31 décembre 1976.

L'été 76 est resté dans les annales de l'histoire du climat comme l'été de la grande sécheresse. Vu la pénurie d'eau, les prix des fruits et légumes flambent. Le gouvernement gèle alors ces produits, de juillet à septembre et tente ainsi d'économiser 7 milliards en retardant de trois mois, l'adaptation des salaires dans la fonction publique et les allocations sociales. Le ministre Herman justifie cette décision pour la défense du franc belge et de l'emploi. Son objectif est d'assurer la modération des coûts de production en vue de rétablir la compétitivité des entreprises belges et la relance de l'économie. La recette a pourtant déjà été utilisée pendant les années cinquante, lors d'une période d'expansion économique !

Les arrêts de travail se succèdent et les syndicats exigent le retour à l'index réel ainsi que la récupération des pertes de salaires suite à la non indexation de ceux-ci. Le gouvernement fait marche arrière. Il rétablit l'index réel en septembre 76 et compense la perte des revenus des allocataires sociaux.

Entre 1977 et 1981, le pouvoir d'achat des travailleurs et des allocataires sociaux sera maintenu grâce au respect intégral de l'indexation automatique. Pourtant, constate A. Cornerotte dans *l'Année sociale 1984*, «la bourrasque avait soufflé de toute part. À l'occasion de chaque conférence de presse, dans les déclarations ou les mémorandums, la Fédération des entreprises de Belgique répétait, inlassablement, qu'il fallait neutraliser certains postes de l'indice de prix et ralentir les mécanismes conventionnels d'indexation automatique des salaires. Des organisations internationales comme l'OCDE et la Commission des Communautés européennes étaient également intervenus dans le même sens.»³

Les années 80

Entre 1970-1985, les experts observent un ralentissement des rythmes de hausse des salaires surtout à partir de 1975. Le point d'inflexion se situe en 1981 quand l'accroissement annuel des salaires devient inférieur à celui de l'indice des prix à la consommation. 1982 marque une réorientation radicale de la politique de l'État qui mise sur la restauration de la rentabilité et la compétitivité des entreprises contre une politique des revenus. La dévaluation du franc belge conjugué à une politique d'encadrement des salaires permet de retrouver des niveaux de croissance salariale d'avant la crise de 1973 et cela dans un contexte de ralentissement de la productivité.⁴

En 1981, le Premier ministre, Wilfried Martens, rentrant du Conseil européen de Maestricht, décide la suspension des indexations jusqu'à la fin de l'année, l'instauration d'un indice forfaitaire et le retrait de l'essence, du tabac et de l'alcool du calcul de l'indice des prix. Sur ces trois produits, l'État perçoit de grosses recettes importantes et la tentation est grande quand il faut trouver des recettes nouvelles pour le budget de l'État d'augmenter ces dernières. Mais ce système a un inconvénient majeur : il se traduit par une hausse de l'index et donc par une croissance des traitements et des allocations sociales. L'annonce de ces mesures soulève un concert de protestation et une très forte mobilisation syndicale avec comme slogan : Défense de toucher à l'index. Le gouvernement retire cette proposition et démissionne.

Après les élections législatives du 8 novembre 1981, une coalition des sociaux-chrétiens et libéraux se met en place sous la houlette de Wilfried Martens comme Premier ministre. (Gouvernement Martens-Gol). L'ère de l'austérité a sonné. Le gouvernement demande les pouvoirs spéciaux que le Parlement vote le 2 février 1982.

Dès le premier article de la loi, le ton est donné : «afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue d'améliorer la compétitivité des entreprises par la maîtrise de tous les éléments de leurs coûts, notamment par la diminution du prix de l'énergie et par la modification temporaire des modalités légales ou conventionnelles de la liaison des salaires, des traitements et des allocations sociales à l'indice des prix à la consommation, tout en assurant un équilibre des efforts de toutes les catégories sociales et en sauvegardant intégralement le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées.»⁵

Le 22 février 1982, le gouvernement dévalue de 8,5 % du franc belge et prend comme principale mesure d'accompagnement, dès le 26 février, un arrêté des pouvoirs spéciaux n°11 qui fait porter l'essentiel du coût de la dévaluation sur les revenus du travail. Aucune rémunération, privée et publique, à l'exception des salaires inférieurs à 27.357 francs belges (678,18 ?), ne sera adaptée à l'indice des prix pendant le mois de mars 1982. Du premier juin au 31 décembre 1982, seule la partie de la rémunération inférieure à la rémunération mensuelle garantie peut être indexée. Pour les travailleurs dont les salaires dépassent ce montant, l'augmenta-

tion sera limitée à une somme forfaitaire de 547 francs (13.58 ?) au lieu du pourcentage sur la totalité de la rémunération tel que prévu par la loi ou les conventions collectives. Cette modification dans le système de liaison des salaires à l'index et ce blocage salarial sont imposés de force.

Dès 1983, le gouvernement élabore les premiers instruments d'encadrement macro-économique de la concertation sociale. Une première norme de productivité prévoit que les coûts salariaux ne peuvent pas, en Belgique, connaître une croissance supérieure à celle de ses sept principaux partenaires commerciaux. Quelque peu amendée en 1985, cette norme a prévalu jusque fin 1986.⁶ Toutes ces mesures ont pour objectif de restaurer la compétitivité, la création ou la non destruction d'emploi, ce qui est loin d'être acquis. Par contre le pouvoir d'achat des salaires des travailleurs en a pris un fameux coup. Certains auteurs estiment que les mesures cumulées de 1982 et 1983, entraînent une baisse réelle estimée à 7 %.⁷

En fait cette modération salariale qui ne dit pas son nom, a partiellement avantagé les entreprises qui occupaient des salariés à hauts revenus dans le secteur des banques, des assurances, de l'électricité, du gaz... et non les entreprises dont la main d'œuvre est bon marché à savoir les industries textiles, le commerce, le secteur de l'horeca, etc. La déindexation a eu un impact négatif sur les recettes fiscales de l'Etat et a aggravé le déficit public. A. Cornerotte constate que le manque de perception de l'impôt due à la diminution de la masse salariale totale et la baisse de la consommation privée sont supérieures aux économies réalisées par l'Etat, par la diminution de la masse salariale payée aux seuls agents du service public. L'auteur signale que « la perte nette pour le budget de l'Etat peut être estimée à environ 10 milliards de francs belges chaque fois que la masse salariale totale a diminué de 1 % suite aux mesures de désindexation. »⁸

L'IRES, l'Institut de recherches économiques et sociales observe en 1983, une réduction de 3,5 % du revenu salarial moyen par rapport à 1982 alors que les revenus des indépendants ont diminué de 1 % et les revenus de la propriété ont connu un accroissement de 3 %. « Cette modération salariale elle-même étant donné son effet déflatoire, tend à alimenter un processus cumulatif défavorable à l'emploi lui-même. »⁹

En mars 1984, dans le cadre de son plan de redressement des finances publiques, le gouvernement prévoit le saut d'une tranche d'index de 2 % l'an en 1984, 1985, 1986. Toutes les catégories sociales sont concernées, les travailleurs du secteur privé comme public ainsi que les allocataires sociaux. Cette modération sociale ne reste pas dans les entreprises mais doit être versée à la sécurité sociale. Cette mesure devait entraîner une réduction réelle supplémentaire du salaire horaire brut d'environ 6 % à l'horizon de 1986. Ce quasi impôt sur les revenus du travail pose un problème d'équité : l'impôt sur les revenus est progressif. Le pourcentage augmente avec le niveau de revenu. La suppression de 2 % de l'index concerne tout le monde de la même façon, les petits salaires comme les grands. Proportionnellement, le pouvoir d'achat des revenus modestes est donc davantage touché que les hauts salaires qui retrouvent par une moindre imposition fiscale, une partie perdue via la suppression de l'index.

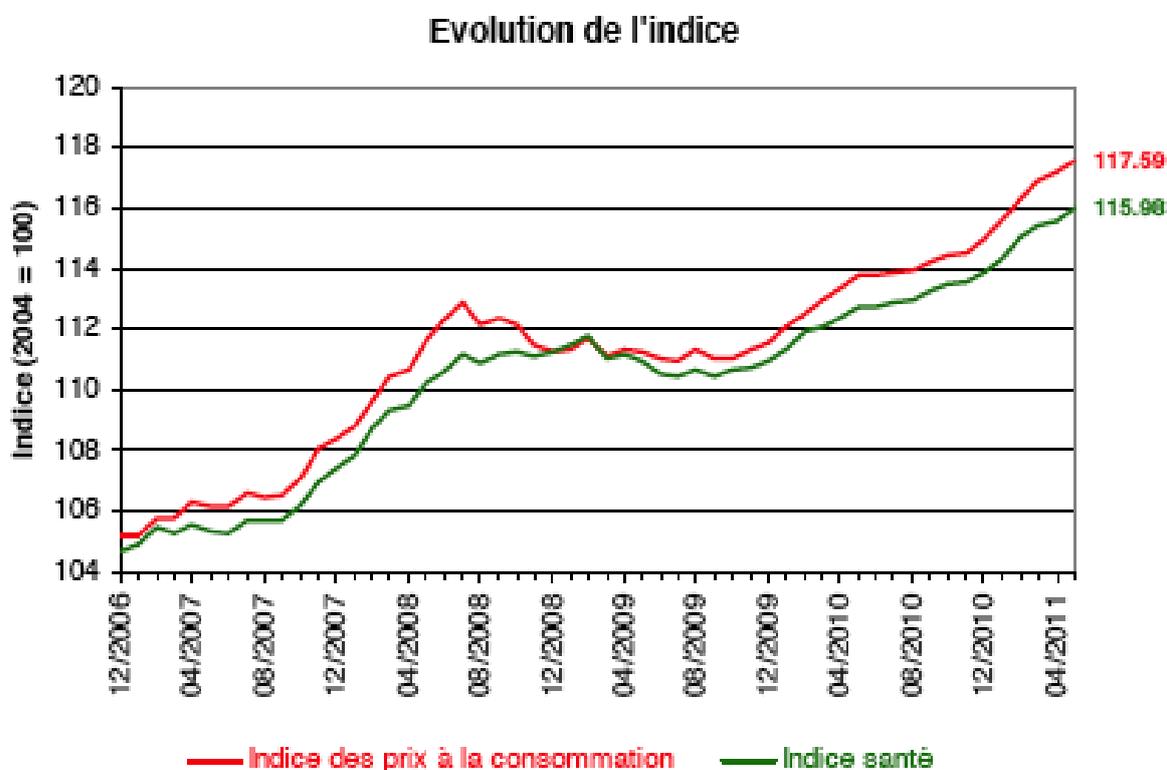
Ce plan d'austérité est combattu par les organisations syndicales surtout la FGTB, qui se trouve souvent seule dans la rue pour revendiquer le retrait de ces mesures. La CSC acte ces décisions et tente une stratégie de la négociation et de la protection des plus faibles. Son président Jef Houthuys (1922-1991) informé en permanence des décisions qui seront prises, est intimement persuadé, qu'il faut accepter des mesures fortes pour sauver les finances publiques, les entreprises et l'emploi. Il se rallie au slogan du Premier : « les efforts d'aujourd'hui, pour des investissements de demain et de l'emploi après demain ». Pour beaucoup de militants, la tension est permanente. Certains ne manquent pas de rejoindre les manifestations de la FGTB et de contester les décisions de leurs instances. Finalement, le front commun syndical se met d'accord sur une plate forme minimale commune, à négocier avec le gouvernement pour supprimer ou atténuer ces mesures et proposer des alternatives.¹⁰

En 1987, la liberté de négocier est retrouvée. Les salaires peuvent recommencer à monter mais ils ne récupéreront jamais les pourcentages perdus.

Les années nonante : le gouvernement encadre les salaires

Pendant cette décennie, le gouvernement pilote la situation financière de la Belgique avec un seul objectif, l'entrée de la Belgique dans l'Union européenne monétaire. Les exigences de la Commission sont importantes. Le mode de formation des salaires en Belgique est une pierre d'achoppement. Pour ne pas aborder de front le mouvement syndical, le gouvernement Dehaene introduit par un arrêté royal du 24 décembre 1993,

le principe d'un indice santé, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Il s'agit d'enlever du panier de l'indice des prix à la consommation, certains produits comme les boissons alcoolisées (achetées dans un magasin ou consommées dans un café), le tabac et les carburants à l'exception du LPG. Ces produits, constate le Premier, sont mauvais pour la santé et entraînent un coût important pour la Sécurité sociale. Il est donc normal de les mettre entre parenthèse. Le nouvel *indice santé* devient la référence pour l'adaptation des salaires, appointements et allocations au bien être. Sa croissance est plus lente que l'indice des prix à la consommation. Le tableau ci-joint illustre cette différence. En guise de riposte *Syndicats*, l'organe de la FGTB décide dès lors, de publier parallèlement les deux indices de manière à garder en permanence la mémoire de cette distinction.



En 1994, après une tentative avortée de négociation d'un nouveau *pacte social*, le gouvernement Jean-Luc Dehaene adopte un plan global qui traduit finalement une intensification de l'intervention des pouvoirs publics dans les relations collectives. La loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité marque un double tournant dans la politique des revenus avec comme priorité, la sauvegarde de l'emploi. Elle prévoit des baisses des cotisations sociales, l'augmentation du salaire poche et la maîtrise des coûts salariaux. La loi modifie les mécanismes de formation des salaires en introduisant une marge nominale qui comprend aussi l'indexation. Aucune convention de travail, tant au niveau intersectoriel, sectoriel, d'entreprise ou individuel, ne peut la dépasser. Le mécanisme de la loi garantit l'indexation et les évolutions barémiques.¹¹ Désormais il est question de «dérage salarial» quand la croissance des salaires dépasse la norme indicative. En fait, le cadrage particulièrement strict des salaires une fois l'indexation réalisée, il reste souvent peu de marges de négociation pour les secteurs ou dans les entreprises. Dans les branches ou segments de l'économie où les profits sont conséquents, cela fait grincer les dents des travailleurs. À leurs yeux, c'est un transfert direct des richesses produites vers les actionnaires et une remise en question d'un «partage» équilibré des gains de productivité, base sur lequel repose le compromis social de l'après guerre.¹²

La période des «trente bouleversantes» selon le mot d'Isabelle Cassiers, connaît une panoplie de méthodes pour limiter l'impact de la liaison des salaires à l'index, sur la hausse des salaires. Mais grâce à la pression syndicale, le principe est sauf à l'exception des années 82 à 86. La manière de faire cette liaison connaît de nombreuses adaptations. L'indice santé en est une bonne illustration. Qui fait encore la différence entre l'indice des prix et l'indice santé ? Et pourtant elle existe.

À partir de 2001, l'Euro devient la monnaie unique pour 17 pays membres de l'Union européenne. L'inflation semble maîtrisée. La crise financière de 2008 secoue le monde économique. Elle provoque dans de nombreux pays et donc aussi en Belgique, des déficits publics importants. Le coût du travail augmente plus rapidement que dans les pays voisins. Dans de nombreux cénacles, tant nationaux qu'européens, le principe même de la liaison des salaires à l'index est à nouveau pointé du doigt, comme le principal facteur de stagnation et de baisse de la sacro-sainte compétitivité. Le débat est à nouveau ouvert : le maintien de la liaison des salaires à l'index, une nécessité pour les travailleurs belges, un tabou pour les syndicats ou un frein à la relance économique ?

Notes :

1. VERLY Jean, *Formation des salaires et concertation sociale. La mise au travail salarié : les origines et la situation actuelle en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Ciacco, 1984, p. 122.
2. *Bulletin de la FEB*, 1-9-1976
3. CORNEROTTE A., «La désindexation des revenus des travailleurs» dans *L'année sociale 1984*, n°1, janvier-avril, Bruxelles, Édition ULB, p. 137.
4. BOGAERT Henri, GILOT Albert, «L'évolution du tissu économique» dans *Que nous est-il arrivé ? Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge* ss. la dir. d'Isabelle Cassiers, *Reflets & perspectives de la vie économique*, n°1, Tome XXXIX, 2000, Louvain-la-Neuve, De Boeck Université, 2000, pp. 30 et 31.
5. Cité par CORNEROTTE A., «La désindexation des revenus des travailleurs» dans *L'année sociale 1984*, n°1, janvier-avril, Bruxelles, Edition ULB, p. 137.
6. DENAYER LUC, MICHEL Etienne, «Formation des salaires et compétitivité » dans *Que nous est-il arrivé ? Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge ; ss la dir. d'Isabelle CASSIERS, Reflets & perspectives de la vie économique*, n°1, Tome XXXIX 2000, Louvain-la-Neuve, De Boeck Université, 2000, p. 104.
7. CORNEROTTE A., «La désindexation des revenus des travailleurs» dans *L'année sociale 1984*, n°1, janvier-avril, Bruxelles, Édition ULB, p. 139.
8. CORNEROTTE A., «La désindexation des revenus des travailleurs» dans *L'année sociale 1984*, n°1, janvier-avril, Bruxelles, Édition ULB, p. 140.
9. VERLY Jean, *Formation des salaires et concertation sociale. La mise au travail salarié : les origines et la situation actuelle en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Ciaco éditeur, 1984, p. 122.
- 10 CORNEROTTE A., «La désindexation des revenus des travailleurs» dans *L'année sociale 1984*, n°1, janvier-avril, Bruxelles, Édition ULB, p. 141.
- 11 DENAYER LUC, MICHEL, Etienne, «Formation des salaires et compétitivité» in *Que nous est-il arrivé ? Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge ; ss la dir. d'Isabelle CASSIERS, Reflets & perspectives de la vie économique*.