

Luxembourg, le 9 décembre 2004

Projet de loi modifiant

- a) l'article 14 de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum ;
- b) l'article 45 de la loi du 12 septembre 2003 relative au revenu des personnes handicapées.

Projet d'amendements gouvernementaux.

---

## **Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers**

Par sa lettre du 16 novembre 2004, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu solliciter l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi sous rubrique.

Au regard de l'importance du présent projet de loi et de ses répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

Le présent avis commun s'inscrit dans la lignée des avis communs formulés lors des modifications précédentes de la loi modifiée du 12 mars 1973 (« loi de 1973 ») portant réforme du salaire social minimum (« SSM »), le dernier en date remontant au 12 décembre 2002.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers réitèrent une nouvelle fois leur opposition catégorique au mécanisme d'adaptation biennale du SSM.

En effet, la loi modifiée du 12 mars 1973 ne comporte pas d'obligation d'adapter le SSM. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers

considèrent que la décision de relever le niveau du SSM, ainsi que l'importance d'un tel relèvement, doivent être étudiées au cas par cas en tenant compte de l'évolution de la situation économique générale.

Le récent rapport présenté par le professeur Fontagné dans le cadre de l'Observatoire de la compétitivité donne un éclairage précieux sur les effets néfastes du niveau actuel du SSM à la fois sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et sur la cohésion sociale dans notre pays.

En particulier, il apparaît essentiel pour les deux chambres professionnelles de replacer le mécanisme de revalorisation du SSM dans la perspective de la stratégie de Lisbonne qui vise à faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une grande cohésion sociale* ».

Il est indispensable que le Gouvernement et la Chambre des Députés prennent conscience des effets néfastes de l'adaptation projetée du SSM sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et sur l'emploi. Ces effets néfastes sont d'autant plus importants que l'augmentation projetée du SSM intervient dans une période au cours de laquelle les entreprises ont dû ou vont devoir faire face, dans un laps de temps extrêmement court, à une série d'augmentations de charges : l'indexation automatique des salaires de 2,5% en octobre 2004, l'augmentation des charges sociales décidée en novembre 2004 et finalement la revalorisation de 2% du SSM au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ces augmentations successives et rapprochées dans le temps contribuent à fragiliser la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Dans un contexte de concurrence internationale accrue, la notion de productivité du travail doit demeurer au centre de toute politique salariale. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent sur l'impérieuse nécessité de prendre en considération cette réalité pour s'opposer à toute adaptation du SSM.

## 1. La revalorisation projetée du SSM au premier janvier 2005

Le projet de loi sous avis a pour objet, d'une part, de procéder à une revalorisation du SSM en modifiant l'article 14 de la loi modifiée du 12 mars 1973 et, d'autre part, de compléter l'article 45 de la loi du 12 septembre 2003 relative au revenu des personnes handicapées. Les auteurs du présent projet de loi proposent de relever le SSM de 2,0% et d'exempter l'indemnité compensatoire versée le cas échéant aux personnes handicapées occupées dans un atelier protégé, des charges fiscales. Ces deux mesures doivent prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

---

<sup>1</sup> « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier », Rapport du professeur Lionel Fontagné pour le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg, 15 novembre 2004, disponible en ligne sur le site [www.eco.public.lu](http://www.eco.public.lu).

Le paragraphe (2) de l'article 2 de la loi modifiée du 12 mars 1973 oblige le Gouvernement à soumettre, tous les deux ans, à la Chambre des Députés un rapport sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus, accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant relèvement du niveau du SSM. Sur base de ce rapport, le Gouvernement a la faculté de proposer un relèvement du SSM.

L'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi fixe le montant du SSM mensuel pour travailleurs non qualifiés à 230,53 EUR, indice 100 de l'indice pondéré du coût de la vie. A l'indice actuel de 636,26 ledit SSM sera de 1.466,77 EUR. Les taux horaires correspondants sont de respectivement 1,3325 EUR (indice 100) ou de 8,4784 EUR (indice actuel).

Conformément à l'article 4 de la loi de 1973, le niveau du SSM pour travailleurs qualifiés, définis conformément à l'article en question, est majoré de 20%. Les montants mensuels correspondants du SSM pour travailleurs qualifiés sont de 276,636 EUR (indice 100), respectivement de 1.760,12 EUR (indice 636,26). Les taux horaires correspondants sont de respectivement 1,5991 EUR (indice 100) et de 10,1741 EUR (indice 636,26).

## 2. Justification du Gouvernement quant à la raison d'être du SSM

Le Gouvernement soutient que le SSM est devenu la rémunération objective d'un travail et résulte de la productivité apparente du travail fourni. Il estime, par ailleurs, que tous les intéressés devraient être d'accord sur le fait que « *notre modèle social reste fondé sur le travail* » et qu'il serait donc « *normal de reconnaître, par une rémunération minimale, la valeur du travail fourni et en même temps la dignité du travailleur* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne partagent pas ce point de vue. En augmentant le SSM, les auteurs du présent projet de loi illustrent le peu de respect qu'ils accordent à la valeur réelle du travail fourni. L'objectif du Gouvernement devrait être de déterminer un montant minimum auquel tout salarié doit être rémunéré. Une fois ce seuil déterminé, la progression salariale devrait être du ressort de l'entreprise et devrait évoluer en fonction de la productivité de chaque salarié. Toute adaptation du SSM, de quelque nature que ce soit, n'a pour autre effet que de priver l'employeur des moyens de rétribuer l'amélioration de la productivité de ses salariés, et de réduire la marge de manœuvre des entreprises dans leurs négociations collectives.

Le récent rapport sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, réalisé par un expert indépendant, fournit une multitude de raisons qui plaident contre le principe même d'une adaptation du SSM et partant celle programmée au 1<sup>er</sup> janvier 2005. La raison principale est que le SSM est totalement déconnecté de la productivité réelle du travail. Dans la suite du présent avis, les deux chambres professionnelles souhaitent présenter de manière succincte les principaux arguments qui les amènent à s'opposer à toute adaptation du SSM.

Par ailleurs, Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à relever qu'aucune analyse d'impact sur les entreprises n'a été annexée au projet de loi sous avis.

### 3. Raisons de l'opposition du patronat à toute augmentation du SSM

#### 3.1. Un niveau élevé et une progression décrétée du SSM réduisent l'employabilité des travailleurs résidents

Le niveau du SSM est particulièrement élevé par rapport au salaire minimum pratiqué dans les autres pays européens. Le montant actuel du salaire minimum brut est fixé à 1 438.01 EUR par mois. Le tableau 1 ci-dessous indique clairement que le salaire mensuel minimum brut au Luxembourg est d'ores et déjà le plus élevé d'Europe. Le niveau actuel du SSM est environ 20% plus élevé qu'en France et 18% plus élevé qu'en Belgique. Une éventuelle réévaluation au premier janvier 2005 ne ferait qu'accentuer cet écart.

Tableau 1 : Salaire mensuel minimum brut dans les principaux pays européens (en EUR)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Lettonie	-	-	-	107	116	121
République Slovaque	-	-	-	114	133	148
Estonie	-	-	-	118	138	159
Pologne	-	-	196	212	201	177
Hongrie	-	-	-	202	212	189
République Tchèque	-	-	-	-	199	207
Slovenie	-	-	-	-	451	471
Portugal	357	371	390	406	416	498
Espagne	416	425	433	516	526	537
Grèce	505	526	544	552	605	605
Etats-Unis	762	883	995	1.001	877	727
Irlande	-	945	945	1.009	1.073	1.073
Royaume-Uni	866	970	1.130	1.118	1.106	1.083
France	1.036	1.049	1.083	1.126	1.154	1.173
Belgique	1.074	1.096	1.118	1.163	1.163	1.186
Pays-Bas	1.064	1.092	1.154	1.207	1.249	1.265
<b>Luxembourg</b>	<b>1.162</b>	<b>1.191</b>	<b>1.259</b>	<b>1.290</b>	<b>1.369</b>	<b>1.403</b>

Source : Eurostat

Par ailleurs, comme l'explique le professeur Fontagné dans son rapport, le salaire social minimum a augmenté de 39% en valeur réelle au cours des vingt dernières années (1980-2001), alors que la progression des gains horaires réels des ouvriers de l'industrie n'a été que la moitié de l'augmentation du SSM.

Le niveau déjà élevé du SSM pose donc d'importants problèmes, notamment en termes de non employabilité des personnes résidentes sans qualification. En effet, l'augmentation du coût de la main-d'œuvre la moins qualifiée n'incitera probablement pas les chefs d'entreprise à embaucher ces personnes, mais plutôt à recourir à des travailleurs plus qualifiés provenant de la Grande Région. Dès lors, le relèvement du SSM risque d'aggraver davantage

à l'avenir les difficultés des personnes non ou peu qualifiées à trouver un emploi.

En effet, dans la mesure où bon nombre de personnes non qualifiées ont d'ores et déjà une productivité inférieure au salaire minimum, l'accroissement du niveau du SSM au 1<sup>er</sup> janvier 2005 n'aura pour autre conséquence que d'accroître encore le nombre de chômeurs potentiels, de fragiliser davantage la cohésion sociale et de créer une brèche sérieuse à la politique de plein emploi visant précisément à intégrer prioritairement sur le marché du travail les personnes non ou peu qualifiées.

### 3.2. Le niveau élevé du SSM traduit un dysfonctionnement profond du marché du travail

Le Luxembourg est actuellement le pays d'Europe qui connaît la plus forte proportion de salariés payés au salaire minimum. Une telle situation traduit immanquablement un dysfonctionnement profond du marché du travail luxembourgeois, dans la mesure où une proportion importante de salariés est rémunérée dans des conditions qui ne sont pas les conditions normales du marché du travail. A l'heure actuelle, selon les statistiques de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), un homme sur huit et une femme sur cinq sont rémunérés au salaire social minimum dans notre pays.

Dans ce domaine, le Luxembourg fait figure d'exception européenne. En effet, la comparaison avec d'autres pays européens indique que ceux-ci ont su contenir le salaire minimum au rôle de salaire réservé aux personnes les moins productives. La proportion de personnes payées au salaire minimum est au Luxembourg 17 fois plus élevée qu'en Espagne, 16 fois plus élevée qu'au Royaume-Uni, 10 fois plus élevée qu'aux Etats-Unis, 7 fois plus qu'aux Pays-Bas ou en Italie, 4 fois plus qu'au Portugal.

La conséquence directe du niveau élevé du SSM entraîne mécaniquement un nombre croissant de salariés peu ou pas qualifiés à être « *rattrapés* » par le salaire minimum. C'est ce qui s'est passé dans les années 1990, où la proportion de salariés rémunérés au salaire social minimum a augmenté de 14% en 1993 à près de 17% en 1999.

Pourtant, il est évident pour l'ensemble des acteurs économiques qu'« *il n'est jamais bon que les mécanismes de marché ne jouent que sur une partie réduite du marché* »<sup>2</sup>. Dans le cas du marché du travail, la proportion élevée de salariés rémunérés au SSM a des conséquences très négatives, dans la mesure où « *il est désincitatif que des salariés relevant de mécanismes de marché se retrouvent « hors marché » en étant rattrapés par le salaire minimum* »<sup>3</sup>.

Par ailleurs, en termes de cohésion sociale, le professeur Fontagné relève que, si la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum est importante,

---

<sup>2</sup> « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier », Rapport du professeur Lionel Fontagné précité, p. 92.

<sup>3</sup> Ibid. p. 92.

le salaire minimum ne parvient pas à remplir son objectif de redistribution. Cette analyse rejoint entièrement celle de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers. Les mécanismes de redistribution ne sont efficaces que lorsqu'ils sont ciblés. En pratique, le seul effet d'une augmentation du SSM consiste à accroître la proportion de la population active qui se trouve exclue des conditions normales du marché du travail.

Dès lors, accroître de 2% au 1<sup>er</sup> janvier le niveau du SSM ne ferait que contribuer à l'aggravation de cette situation préjudiciable à la cohésion sociale et à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

### 3.3. Toute nouvelle adaptation du SSM, par une augmentation généralisée des salaires et par l'impact sur l'inflation, entraîne des effets néfastes sur la compétitivité des entreprises

Les résultats de l'étude commandée par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur à la CREA (Université de Luxembourg) confirment l'analyse des Chambres professionnelles concernant les effets néfastes de l'augmentation du SSM sur l'évolution des salaires moyens : « *Les résultats de l'estimation mettent en évidence un effet positif et statistiquement significatif du SSM sur les salaires moyens versés par les entreprises et ce, indépendamment du modèle et de la catégorie de salariés retenus* »<sup>4</sup>.

L'adaptation du SSM incite dès lors inévitablement les bénéficiaires de salaires bas ou même moyens à revendiquer des hausses conséquentes de leur propre niveau de salaire. Il s'ensuit donc une tendance à la hausse généralisée de l'ensemble des salaires.

Il est évident que la hausse du SSM aura des répercussions non négligeables sur les coûts de production des secteurs qui emploient un grand nombre de salariés rémunérés au SSM (hôtellerie, restauration, commerce de détail...).

Dans la plupart de ces secteurs, les chefs d'entreprise disposent de l'alternative suivante :

- soit ils ne répercutent pas la revalorisation du SSM sur les prix de vente et, dans ce cas, leur marge bénéficiaire diminue ;
- soit ils répercutent la revalorisation du SSM sur les prix de vente et, dans ce cas, l'inflation augmente et entraîne une adaptation indiciaire des salaires qui risque de déclencher une spirale inflationniste.

En définitive, chacune de ces deux voies alternatives aura des répercussions non négligeables sur les coûts de production des entreprises et portera ainsi gravement atteinte à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

---

<sup>4</sup> Résumé de l'étude « Effets du Salaire Social Minimum » au Luxembourg, exposé des motifs, figurant dans le rapport du Gouvernement à la Chambre des Députés sur l'évolution des conjonctions économiques générales et des revenus présenté conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum, 12 novembre 2004, p. 24.

### 3.4. Toute nouvelle augmentation du SSM se répercutera sur les cotisations sociales

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent que le SSM sert de référence pour déterminer l'assiette des cotisations sociales. L'augmentation du SSM entraînera donc inévitablement une augmentation des charges sociales des entreprises.

A terme, cette augmentation aura également des conséquences néfastes sur le budget de l'Etat. Dans un contexte de maîtrise des dépenses en matière de sécurité sociale, tout relèvement du SSM porte préjudice, non seulement à la rentabilité des entreprises, mais également à l'équilibre des finances publiques.

Les deux chambres professionnelles réitèrent leur opposition au principe consistant à exprimer le plafond des cotisations en matière de sécurité sociale par un multiple du SSM.

### 4. L'exemption des charges fiscales de l'indemnité compensatoire versée aux travailleurs handicapés

Les auteurs du présent projet de loi soulignent dans l'exposé des motifs que la mise en place de l'indemnité compensatoire par la loi du 12 septembre 2003 ne devait pas entraîner une diminution des revenus nets des personnes handicapées occupés dans des ateliers protégés. De ce fait, le Fonds pour l'Emploi devrait payer l'impôt sur l'indemnité compensatoire.

Or, cela entraînerait une augmentation des dépenses au niveau du Fonds pour l'Emploi, nécessitant une hausse du budget dudit Fonds, ce qui constituerait cependant une simple redistribution des dépenses au niveau des finances publiques. C'est pourquoi, le projet de loi sous avis prévoit ne pas soumettre l'indemnité compensatoire aux charges fiscales.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne s'opposent pas à cette disposition.

Par ailleurs, les amendements gouvernementaux déposés le 3 décembre 2004 complètent la réforme initialement projetée de la loi du 12 septembre 2003. Il s'agit de prévoir explicitement que l'indemnité compensatoire visée à l'alinéa 2, paragraphe (2) de l'article 45 de la loi du 12 septembre 2003 est exonérée de charges fiscales. En outre, les auteurs des amendements au présent projet de loi visent à garantir l'autonomie du régime du revenu pour personnes gravement handicapées sans devoir recourir aux prestations prévues dans le cadre de la loi sur le revenu minimum garanti et à réformer le régime de l'indemnité de logement pour les personnes handicapées.

D'une manière générale, les deux chambres professionnelles ne s'opposent non plus à ces amendements gouvernementaux complémentaires.

Cependant, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rejoignent les commentaires formulés par le Conseil d'Etat dans son avis relatif au

présent projet de loi. Il serait en effet préférable, afin de garantir la qualité du travail législatif, d'élaborer un projet de loi distinct portant modification de la loi 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

Sous réserve du point 4 du présent avis, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent au projet de loi sous avis