

Objet: Projet de loi n° 6766 modifiant l'article L.222-9 du Code du travail. (4361BMU)

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire
(2 janvier 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet d'adapter les taux du salaire social minimum (ci-après, « SSM ») à l'évolution du salaire réel moyen observé pendant les années 2012 et 2013. En application de l'article L.222-2, paragraphe (1) du Code du travail, le niveau du SSM est fixé par la loi. L'article L.222-2, paragraphe (2) dudit Code dispose que toutes les deux années, le Gouvernement « (...) soumet 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 salaire social minimum ».

L'adaptation aux salaires réels précédente a été effectuée le 1^{er} janvier 2013, sur la base de l'évolution du salaire réel moyen pendant les années 2010 et 2011. L'adaptation était alors de +1,5%.

L'ajustement aux salaires réels du salaire social minimum (SSM) faisant l'objet du projet de loi sous avis entrerait rétroactivement en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et serait calculé sur la base de l'évolution des salaires réels moyens de référence en 2012 et 2013. Sur la période en question, l'indicateur sous-jacent au relèvement du SSM, à savoir le salaire horaire moyen de la population de référence réduit à l'indice 100 de l'échelle mobile des salaires, a enregistré une progression de 0,1 %. Il est dès lors proposé d'augmenter le salaire social minimum de 0,1 % au 1^{er} janvier 2015. Le SSM de base au nombre indice 775,17 (cote d'application de l'échelle mobile actuellement en vigueur) passera ainsi de 1.921,03 EUR aujourd'hui à 1.922,96 EUR, le taux horaire correspondant augmentant de 11,1042 EUR à 11,1154 EUR. Le SSM qualifié, quant à lui, passerait de 2.305,23 EUR (13,3250 EUR / h) à 2.307,56 EUR (13,3385 EUR / h) – soit 20% de plus que le SSM de base. La population concernée par la mesure, se situant au salaire social minimum ou « *au voisinage* » de ce dernier, se chiffrerait à quelque 57.000 salariés au 31 mars 2014, soit 16,5% des salariés hors fonctionnaires.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas formellement à cette augmentation du SSM, d'ampleur limitée. Elle tient cependant à attirer l'attention des auteurs sur les considérations suivantes, qui gagneraient à être prises en considération dans les deux ans, soit avant le prochain processus de révision du SSM.

Des automatismes préoccupants, subsistant en dépit d'une compétitivité-coût en dégradation

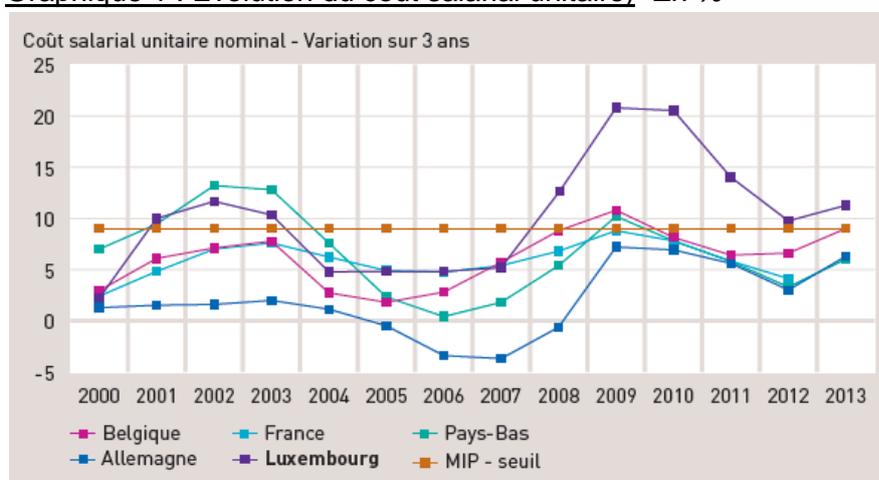
La Chambre de Commerce regrette tout d'abord profondément le fait que *de facto*, l'adaptation du SSM continue à s'effectuer de manière automatique, alors qu'il pourrait en être tout autrement *de jure* comme l'atteste l'expression « *le cas échéant* » figurant au cœur de l'article L.222-2. L'adaptation, certes limitée, prévue dans le projet de loi sous revue vient s'ajouter à une augmentation cumulée totale du SSM de quelque 57% de juillet 2000 à octobre 2013, corrélative à ces deux automatismes que constituent l'adaptation « *réelle* » du

SSM et l'échelle mobile des salaires. Ce dérapage est d'autant plus préoccupant que le SSM couvre une proportion croissante des salariés hors fonctionnaires. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, la proportion de ces salariés se trouvant au SSM ou à son voisinage est en effet passée de 15,2% en 2009 à 16,5% en 2014.

De concert avec le décrochage manifeste de la productivité apparente du travail consécutif à la crise, ces automatismes ont donné lieu à une forte progression des coûts salariaux unitaires du Luxembourg, qui a dès lors subi une dégradation marquée de sa compétitivité-coût par rapport à ses principaux partenaires et concurrents commerciaux. A rebours de l'évolution observée dans les pays limitrophes, les autorités nationales n'ont jamais sérieusement tenté de corriger cette dérive, comme l'attestent deux publications faisant autorité en la matière.

Selon le graphique suivant, issu du « *Bilan compétitivité 2014* » de l'Observatoire de la compétitivité, les coûts salariaux unitaires luxembourgeois ont littéralement été en lévitation au cours de la dernière décennie, par rapport à l'Allemagne en particulier. Cette situation traduit notamment une faible productivité tendancielle et une augmentation des prix souvent plus marquée au Luxembourg que dans les pays limitrophes. En raison du mécanisme d'indexation automatique, les différentiels d'inflation défavorables tendent à exercer une pression à la hausse sur nos coûts salariaux relatifs. Cette dérive salariale induit à son tour une poussée inflationniste, en particulier dans les services peu soumis à la compétition internationale, avec à la clef un nouveau creusement du différentiel d'inflation par rapport à nos principaux partenaires commerciaux (effet « boule de neige »).

Graphique 1 : Evolution du coût salarial unitaire) En %



Source : Observatoire de la compétitivité, *Bilan compétitivité 2014 – Une économie résiliente*.

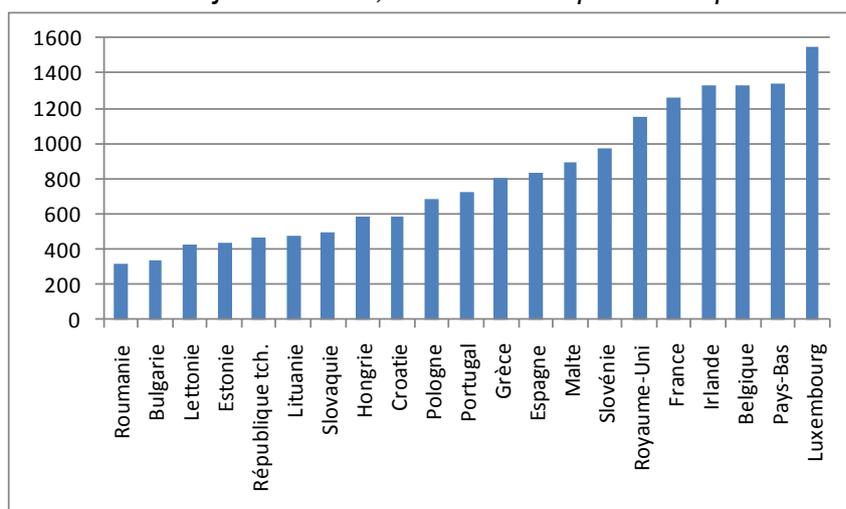
Note : MIP = « *Macroeconomic Imbalances Procedure* » ou procédure des déséquilibres macroéconomiques.

Le Rapport 2015 sur le mécanisme d'alerte de la Commission européenne, qui constitue l'une des pièces angulaires du Semestre européen, met également en exergue dans son tableau « *scoreboard* » ce talon d'Achille traditionnel du Luxembourg que constitue le dérapage de nos coûts salariaux unitaires. Ces derniers auraient augmenté de quelque 10,5% en trois ans selon la Commission, soit le pire résultat de la zone euro. Le Rapport établit d'ailleurs un lien entre la dégradation des coûts salariaux unitaires luxembourgeois et celle du solde courant de la balance des paiements.

Un niveau très élevé du SSM en comparaison internationale, qui constitue un obstacle au recrutement de personnes peu qualifiées et une trappe à embauche pour les résidents

Un autre aspect primordial à prendre en considération lors de la fixation des SSM successifs est le niveau du SSM de base particulièrement élevé au Luxembourg par rapport au salaire minimum pratiqué dans les autres pays européens. Le SSM brut au Luxembourg est d'ailleurs le plus élevé d'Europe, même en parités de pouvoir d'achat, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 2 : Salaires minimums en comparaison internationale
Situation au 1^{er} janvier 2013, en EUR et en parités de pouvoir d'achat



Source : EUROSTAT.

Le niveau déjà élevé du SSM actuel pose donc d'importants problèmes, notamment en termes d'employabilité des personnes résidentes peu qualifiées. L'augmentation du coût de la main-d'œuvre la moins qualifiée liée à l'automatisme du processus de refixation luxembourgeois n'incite pas les entreprises à embaucher ces personnes, mais plutôt à recourir à des travailleurs plus qualifiés en provenance de la Grande Région. Dès lors, le relèvement du SSM présent et futur risque d'aggraver les difficultés éprouvées par les résidents peu ou pas qualifiés lors de la recherche d'un emploi.

Dans la mesure où bon nombre de personnes insuffisamment qualifiées présentent d'ores et déjà une productivité inférieure au salaire social minimum, toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs, de fragiliser davantage la cohésion sociale et de porter préjudice à un objectif politique ultime, visant tant le plein emploi qu'une intégration harmonieuse au marché du travail des personnes peu ou pas qualifiées.

Cette situation est encore aggravée par l'importance de la population couverte par le SSM, cette proportion tendant en outre à croître au fil du temps. Pour rappel, la proportion des salariés se trouvant au SSM ou à son voisinage est en effet passée de 15,2% en 2009 à 16,5% en 2014. Le Luxembourg figure parmi les pays d'Europe qui connaissent la plus forte proportion de salariés payés au salaire minimum. Une telle situation traduit immanquablement un dysfonctionnement profond du marché du travail national, dans la mesure où une proportion importante de salariés n'est pas rémunérée en fonction des conditions normales du marché du travail.

En raison du niveau élevé du SSM, un nombre croissant de salariés peu ou pas qualifiés tendent à être « *rattrapés* » par le salaire minimum. Pourtant, il est évident pour l'ensemble des acteurs économiques qu'il n'est jamais positif que les mécanismes de marché ne jouent que sur une portion réduite de l'emploi.

La Chambre de Commerce espère en tout cas que les automaticités caractérisant l'adaptation du SSM ne viendront pas miner le « Partenariat pour l'emploi » signé le 14 janvier 2015 par le Gouvernement et l'UEL, qui vise à augmenter le nombre de demandeurs d'emplois recrutés par les entreprises via l'ADEM de quelque 5 000 unités sur trois ans.

Eviter tout amalgame entre le relèvement du SSM et le niveau élevé du coût du logement

Le coût du logement est notoirement élevé au Luxembourg et il tend à croître de manière soutenue, ce qui pénalise particulièrement les titulaires de petits revenus. Il serait tentant de justifier sur cette base le niveau du SSM et les relèvements successifs de ce dernier. Un tel raisonnement est cependant tout à fait spécieux, car il importe de dissocier la fixation du SSM, dont la formation doit normalement s'opérer sur le marché du travail, des problèmes d'accès financier au logement qui relèvent de déterminants tout à fait distincts. Les prix immobiliers et les coûts associés résultent en effet de la confrontation de l'offre et de la demande de biens immobiliers. Or la demande sur le marché immobilier luxembourgeois est structurellement bien plus dynamique que l'offre. Ce problème ne pourra être résolu qu'en supprimant ou en allégeant les entraves réglementaires ou fiscales à l'offre de logements, ainsi qu'en mettant fin à une politique de subsidiation massive de la demande immobilière s'opérant par le truchement de multiples dépenses fiscales et bonifications. Le SSM ne peut constituer la variable d'ajustement d'un marché immobilier en déséquilibre récurrent.

Eliminer l'insécurité juridique découlant de l'arrêt dit « Winter »

La Chambre de Commerce tient par ailleurs à attirer l'attention sur l'arrêt de la Cour d'appel du 27 juin 2013 (numéro de rôle 26885), dit arrêt « Winter ». Cet arrêt, rendu dans un cas particulier, se rapporte à la valorisation de l'expérience professionnelle en vue de l'obtention du salaire social minimum pour salarié qualifié. Pour rappel, ce dernier est de 20% supérieur au SSM de base.

Afin de prétendre au SSM pour salarié qualifié, il convient de disposer des qualifications et certificats requis par la loi. La législation prévoit toutefois, sous certaines conditions (notamment celle d'avoir au moins dix années d'expérience), des possibilités de valoriser l'expérience professionnelle. L'arrêt Winter a instauré une certaine insécurité juridique en la matière qui doit être levée au plus vite, par exemple en créant une commission d'experts chargée d'examiner au cas par cas la problématique de la valorisation de l'expérience professionnelle des salariés demandant le SSM qualifié.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que le Gouvernement semble tout à fait conscient du problème. L'accord du 14 janvier entre ce dernier et l'UEL prévoit en effet que « *le Gouvernement s'engage à faire modifier la législation en la matière* ». Il est d'ailleurs explicitement reconnu dans l'accord en question que « *les évolutions jurisprudentielles actuelles comportent un risque majeur pour l'emploi des moins qualifiés autant que pour les systèmes de formation et de qualification* ». Il est essentiel que ces excellentes intentions se concrétisent au plus vite.

L'actuel processus de fixation du SSM est de nature à induire une évolution différenciée des divers paramètres du régime de pension

L'actuel mécanisme d'adaptation du SSM devrait impérativement être modifié en profondeur dans les deux ans qui viennent, soit avant le prochain processus d'ajustement, pour les raisons explicitées *supra*, mais également en raison d'un certain risque d'incohérence lors du calcul des paramètres de pension. Avant l'adoption de la loi du 21 décembre 2012 portant réforme des pensions, le SSM et les pensions faisaient l'objet d'une adaptation largement parallèle, tous les deux ans, dans le cadre du système toujours en vigueur actuellement pour le SSM (même salaire de référence notamment). Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2012 précitée, ce parallélisme n'est plus du tout assuré, pour deux raisons.

D'une part, l'ajustement des pensions en cours aux salaires réels s'effectue désormais annuellement et non plus tous les deux ans. D'autre part et plus fondamentalement, l'ajustement des pensions aux salaires réels s'opère, depuis l'entrée en vigueur de ladite loi du 21 décembre 2012, en fonction d'un « *modérateur de réajustement* » fixé par voie législative, qui vient modérer ou même neutraliser l'ajustement des pensions aux salaires réels. Si la prime de répartition pure (soit schématiquement le rapport entre les prestations de pension et la base cotisable) de l'avant-dernière année précédant celle de la révision dépasse le taux de cotisation global du régime général de pension (à savoir 24% à l'heure actuelle), le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés un rapport accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant refixation du modérateur de réajustement des pensions à une valeur inférieure ou égale à 0,5 pour les années à partir de l'année précédant la révision. Une telle refixation du modérateur de réajustement aurait pour effet une transmission non-intégrale de l'évolution du niveau de vie, qui est mesurée par l'évolution des salaires réels, aux pensions en cours.

Pourraient donc en principe coexister, une année donnée, une absence d'ajustement des pensions aux salaires réels et un SSM étant pour sa part ajusté à ces mêmes salaires réels. Il en résulterait à terme une évolution discordante des pensions et du SSM, induite par un ajustement asymétrique aux salaires réels. Or le SSM sert de base à la fixation d'un paramètre essentiel du régime général de pension, à savoir le plafond cotisable égal à cinq fois le SSM¹. Au fil du temps et en l'absence d'une révision *de facto* ou *de jure* du processus d'ajustement du SSM ou du mode de fixation du plafond cotisable, ce dernier pourrait donc progresser plus rapidement que les pensions – ce qui reviendrait à augmenter graduellement et automatiquement la part des dépenses de pension couverte par les cotisations de pension des entreprises et des ménages. Dans ces conditions, la Chambre de Commerce ne peut que réitérer son opposition au principe consistant à exprimer le plafond des cotisations en matière de pensions – et plus largement de sécurité sociale (assurance dépendance mise à part) – par un multiple du SSM.

Il importe d'éviter à l'avenir toute application rétroactive de l'article 222-9

Au surplus, la Chambre de Commerce regrette le dépôt tardif du projet de loi sous avis, déposé ultérieurement à la date prévue de son entrée en vigueur. Une telle rétroactivité

¹ La pension minimum et maximum personnelle était également fixée en fonction du SSM avant le 1^{er} janvier 2013, à l'instar du plafond cotisable. Or une simple comparaison des « *paramètres sociaux* » du 1^{er} octobre 2012 et du 1^{er} janvier 2013 montre que si le plafond cotisable a été rehaussé de 1,5% au 1^{er} janvier 2013, tout comme le SSM, il en a été tout autrement de la pension personnelle minimum et maximum, qui est restée inchangée à respectivement 1.661,58 et 7.692,49 EUR. Le plafond cotisable a par conséquent connu une rupture – à la hausse – par rapport à la pension minimum et maximum à partir de janvier 2013.

ne peut qu'être source de complications pour les entreprises, en particulier pour les plus petites d'entre elles. Elle est d'autant moins compréhensible que les données statistiques de base utilisées pour calculer la revalorisation du SSM de 0,1%, en particulier le salaire horaire moyen de référence calculé à l'indice 100, étaient déjà disponibles le 13 novembre 2014, soit à la date de transmission à la Chambre de Commerce du « *Projet de règlement grand-ducal fixant le facteur de revalorisation, prévu à l'article 220 du Code de la sécurité sociale, de l'année 2013* ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la revalorisation du SSM proposée dans le projet de loi sous avis, tout en insistant sur la prise en compte de ses remarques quant au niveau et au processus de fixation du SSM.

BMU/DJI