

Luxembourg, le 5 avril 2019

Projet de loi modifiant les articles L. 222-2 et L. 222-9 du Code du travail

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

Par sa lettre du 8 février 2019, Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire a sollicité l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi sous avis a pour objet de mettre en œuvre un volet de la mesure prévue dans l'Accord de coalition 2018-2023 relative à l'augmentation rétroactive au 1^{er} janvier 2019 du salaire social minimum (SSM) de 100 euros, sachant qu'une première augmentation de 1,1% du SSM au 1^{er} janvier 2019 à charge des entreprises avait déjà été adoptée par le biais de la loi du 21 décembre 2018 modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail.

L'augmentation cumulée du présent projet et de celle concernant la loi susmentionnée entraînera une hausse du SSM brut de 41,21 euros pour les salariés non qualifiés et de 49,45 euros pour les salariés qualifiés.

Le projet de loi sous avis prévoit par ailleurs deux autres adaptations majeures :

- Introduction de la possibilité d'augmentations structurelles du SSM dans le Code du travail, en dehors du système des rapports biennaux du Gouvernement sur l'évolution générale des salaires prévu à l'article L. 222-2 ;
- Introduction du principe ce en quoi l'augmentation rétroactive du SSM de 0,9% « *ne peut avoir comme effet d'exclure un salarié du bénéfice d'une quelconque mesure sociale ni d'en réduire le montant* ».

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.

D'emblée, il convient de constater que le projet de loi met en œuvre dans l'urgence une décision politique prise sans consultation préalable des employeurs.

Tenant compte de ce qui précède, il importe de souligner la recommandation du Conseil de l'Union européenne de 2015, qui invite le Luxembourg à « *réformer le système de formation des salaires en concertation avec les partenaires sociaux et conformément*

aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité, en particulier au niveau sectoriel »¹.

Les deux chambres professionnelles constatent que ni le Gouvernement précédent ni le Gouvernement actuel n'ont pris en considération cette recommandation importante du Conseil de l'Union européenne. Bien au contraire, les récents accords salariaux dans la fonction publique impacteront par ailleurs indirectement les augmentations du SSM par le biais de la méthode d'adaptation biannuelle, qui inclut le secteur public qui est à l'abri de toute concurrence.

1. Considérations générales relatives aux augmentations du SSM

1.1. Augmentations ne prenant en considération ni le contexte économique général et sectoriel, ni les causes réelles des difficultés des ménages touchant le SSM

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers marquent leur désaccord, d'une part, avec une application automatique du mécanisme d'adaptation biennale (relèvement du SSM de 1,1% au 1^{er} janvier 2019) et, d'autre part, avec une augmentation structurelle complémentaire (relèvement rétroactif du SSM de 0,9% au 1^{er} janvier 2019) étant donné que les conditions économiques actuelles ne permettent pas une telle revalorisation.

Aux yeux des deux chambres professionnelles, ni l'évolution de la productivité des entreprises luxembourgeoises, ni leur compétitivité-coûts et compétitivité-prix², en comparaison internationale, ne permettent de procéder à un nouveau relèvement du coût du travail. De surcroît, toute hausse du SSM qui n'est pas accompagnée de gains de productivité suffisants risque non seulement de compromettre des emplois existants, mais empêche également la création de postes nouveaux, et surtout des emplois moins qualifiés.

Dans les deux cas susmentionnés, les chambres professionnelles critiquent cette façon de procéder. Elles entendent toutefois souligner qu'elles sont parfaitement conscientes du fait qu'il est difficile pour un ménage gagnant le SSM et vivant au Luxembourg de disposer de moyens financiers suffisants.

Une des principales causes de ces difficultés financières est le coût croissant du logement. Aux yeux des deux chambres professionnelles, il serait cependant inacceptable de penser qu'on résoudrait ce défi en augmentant le SSM. Dès lors, le SSM ne peut pas constituer la variable d'ajustement d'un marché immobilier sous tension.

Selon la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, le moyen le plus efficace pour atténuer la précarité des ménages à bas revenus consiste notamment en une augmentation substantielle de l'offre de logements locatifs à coût modéré et de logements sociaux. Dans ce domaine, le Gouvernement et les communes devront pleinement assumer leurs responsabilités et par ailleurs ouvrir davantage ce marché aux promoteurs privés.

¹ Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015.

² Voir avis de la Chambre des Métiers du 5 décembre 2018 (document parlementaire n° 7381⁴) et celui de la Chambre de Commerce du 14 décembre 2018 (document parlementaire n° 7381⁶) sur le projet de loi modifiant les articles L. 222-2 du Code du travail.

Elles notent par ailleurs que l'exposé des motifs du présent projet de loi se réfère à l'étude du STATEC³ qui précise qu'une personne qui travaille 40 heures par semaine aurait besoin de 1.922 euros par mois pour vivre décemment au Luxembourg. Cette étude précise que le budget « logement »⁴ mensuel total s'élève à 1.049 euros par mois pour un adulte seul (55% du budget global), à 1.231 euros par mois pour un couple et pour un adulte avec un enfant (+/- 47% du budget global) et à 1.469 euros par mois pour un couple avec deux enfants (37% du budget global)⁵.

Le projet de loi sous avis omet toutefois malheureusement de préciser que l'étude du STATEC pré-mentionnée conclut que « le salaire social minimum (SSM), en combinaison avec les prestations sociales, permet à tous les types de ménage de vivre une vie décente »⁶. Par ailleurs, les deux chambres professionnelles s'étonnent que les auteurs ne citent pas non plus l'étude du STATEC⁷ d'octobre 2018, qui relève que « *par rapport à l'objectif de diminution de la pauvreté, il est important de noter que puisque au Luxembourg une majorité des travailleurs à bas salaire ne sont pas pauvres, la hausse du salaire social minimum créerait aussi un effet d'aubaine, en améliorant également les revenus de nombreux ménages non pauvres. L'effet de réduction des inégalités qui peut être attendu de cette mesure est donc limité.* »

Au vu de ces constats, les deux chambres professionnelles insistent sur l'importance des transferts sociaux et de mesures sociales ciblés et font appel au Gouvernement de reconsidérer sa politique en termes de mesures d'aides aux ménages à revenu modeste en définissant des instruments se caractérisant par une sélectivité sociale accrue (voir également les remarques du chapitre 2.2. ci-après).

1.2. Autres arguments des employeurs contre toute augmentation automatique ou structurelle du SSM

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent dans les observations suivantes les principaux autres arguments qui les amènent à s'opposer par principe au relèvement du SSM.

1.2.1. Effets néfastes sur la compétitivité d'économie nationale, particulièrement celle de secteurs intensifs en main-d'œuvre

Au-delà d'un seuil salarial minimum, la progression salariale devrait être du ressort de l'entreprise et devrait évoluer en fonction de la productivité de celle-ci. Toute adaptation du SSM, de quelque nature que ce soit, n'a pour effet que de priver l'employeur des moyens de rétribuer l'amélioration de la productivité de ses salariés. Par ailleurs, une telle adaptation réduit la marge de manœuvre des entreprises dans leurs négociations collectives.

³ Cahier économique N° 122 – Quels besoins pour une vie décente ? Vers un budget de référence pour le Luxembourg – Décembre 2016

⁴ Coûts du logement avec chauffage au gaz.

⁵ Le coût final du « logement alternatif » revient à 818 euros par mois pour un adulte, à 1.078 euros par mois pour un couple et un adulte avec un enfant et à 1.302 euros par mois pour un couple avec deux enfants (afin de refléter la variabilité du coût du loyer et de pallier le fait qu'aucune variable géographique n'a été prise en compte, ce « scénario alternatif » a été calculé par le STATEC sur base de logements plus petits (coût alternatif du loyer). Dans ce cas de figure, un adulte dispose de 40 m² de surface, le couple sans enfants et la famille monoparentale de 60 m² et le couple avec deux enfants 80 m²).

⁶ Cahier économique N° 122 – Quels besoins pour une vie décente ? Vers un budget de référence pour le Luxembourg – Décembre 2016, page 10.

⁷ Analyses 1/2018 - Rapport « Travail et cohésion sociale – L'état social et le bien-être de la société luxembourgeoise », STATEC, octobre 2018, page 93

L'adaptation du SSM incite inévitablement les bénéficiaires de salaires proches du SSM ou de niveaux de salaire comparables à revendiquer des hausses de leur propre niveau de salaire. Il s'ensuit donc une tendance à la hausse généralisée de l'ensemble des salaires, afin de maintenir l'écart initial de salaire qui est dû à une certaine ancienneté, des compétences ou des responsabilités supplémentaires. Ce « dirigisme salarial » public est encore accentué par l'effet d'entraînement sur les salaires moyens ou supérieurs qu'induisent les conditions de rémunération très favorables dans la fonction publique.

Il est donc évident que la hausse du SSM aura des répercussions non négligeables sur les coûts de production notamment des secteurs qui emploient un grand nombre de salariés rémunérés au SSM. Les autorités devraient dans un tel contexte renoncer à toute mesure qui, en pénalisant les secteurs les plus intensifs en main-d'œuvre, risque de menacer la pérennité des emplois, voire des entreprises concernées.

Dans la plupart de ces secteurs, les chefs d'entreprise sont confrontés aux deux options suivantes, selon qu'ils sont « price makers » ou « price takers »:

- soit ils ne répercutent pas l'augmentation du SSM et ses effets induits sur les prix de vente et, dans ce cas, leur marge bénéficiaire diminue encore (price taker) ;
- soit ils répercutent l'augmentation du SSM et son impact indirect sur la grille des salaires 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 (price maker).

En définitive, les deux cas de figure auront des répercussions significatives sur les coûts de production des entreprises, portant ainsi atteinte à la propension des entreprises à recruter et à investir et donc finalement aussi, de manière générale, à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

1.2.2. Exclusion des plus vulnérables du marché du travail

L'augmentation du SSM risque de renforcer encore les difficultés des résidents les moins qualifiés à trouver un emploi, ce qui aurait pour conséquence d'accroître le chômage et d'en renforcer le caractère structurel parce que le niveau élevé du SSM entraîne des conséquences notamment en termes d'employabilité des personnes résidentes peu qualifiées. L'augmentation du coût de la main-d'œuvre la moins qualifiée liée au processus d'adaptation automatique 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, voire au-delà.

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 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 faiblement 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.

1.2.3. Répercussions négatives sur les cotisations sociales

Il est important dans le présent contexte de rappeler 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 à charge des entreprises. A terme, cette augmentation aura également des conséquences non négligeables sur le budget de l'Etat.

Au regard d'une maîtrise indispensable des dépenses en matière de sécurité sociale, il importe de noter que tout relèvement du SSM porte préjudice non seulement à la rentabilité des entreprises, mais également à l'équilibre des finances publiques. Ainsi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers réitèrent leur opposition au principe consistant à exprimer le plafond des cotisations en matière de sécurité sociale par un multiple du SSM. Cette opposition se justifie par ailleurs également par le fait que le SSM sert aussi de référence pour déterminer les contributions de l'Etat concernant les prestations familiales et autres, matières dans lesquelles la charge de l'Etat et par cela l'impact sur le budget sera à l'avenir plus important.

2. Considérations spécifiques en rapport avec l'augmentation du SSM de 0,9% du présent projet de loi

2.1. Concernant l'introduction dans le Code du travail du principe d'adaptation structurelle du SSM par le Gouvernement

Selon le projet de loi sous avis, le Gouvernement pourrait à l'avenir soumettre à la Chambre des députés des projets de loi portant adaptation structurelle du SSM. Cette possibilité d'augmentation coexisterait dès lors avec le système prévoyant un relèvement du SSM via un projet de loi sur la base d'un rapport à soumettre toutes les deux années à la Chambre des députés sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus.

Le projet de loi sous avis introduit donc la possibilité pour le Gouvernement de décider d'une augmentation « politique » du SSM, sans avoir à justifier cette décision, décision qui devrait en fait s'appuyer sur des considérations économiques générales ou sectorielles. En se basant sur ce nouveau paragraphe, le Gouvernement pourra dès lors faire fi, le cas échéant, de toute appréciation quant à l'impact de la mesure sur la compétitivité de l'économie nationale.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent formellement à ce changement de paradigme en termes de politique d'augmentation du SSM.

Même si les deux chambres professionnelles critiquaient dans leurs avis passés respectifs le système d'adaptation biennale quant à la méthodologie appliquée⁸, elles mettaient en évidence la nécessité d'une approche objective d'évaluation des conditions économiques générales et des revenus en rapport avec toute adaptation du SSM. Elles mettaient surtout en évidence dans ce contexte la nécessité de considérer prioritairement l'évolution de la productivité et de placer les discussions dans un contexte sectoriel.

⁸ Les deux chambres professionnelles émettent des doutes concernant la méthodologie retenue pour déterminer « l'évolution des conditions économiques générales et des revenus », d'une part, parce que cette méthode se base sur une population de référence incluant le secteur public qui est à l'abri de la concurrence et, d'autre part, parce qu'elle prend en considération des facteurs conjoncturels pour décréter une hausse structurelle du salaire social minimum

Or, en se référant au Bilan compétitivité du Ministère de l'Économie, force est de constater qu'il existe de grandes divergences en terme de productivité et de rentabilité entre les différents secteurs économiques.

Partant, les deux chambres professionnelles critiquent la façon de procéder du Gouvernement qui à nouveau se donne un moyen légal en vue d'augmenter les charges pesant sur les entreprises.

2.2. Concernant l'élimination de toute exclusion partielle ou complète d'un salarié du bénéfice d'une quelconque mesure sociale suite à l'augmentation rétroactive du SSM de 0,9%

Les deux chambres professionnelles s'étonnent que, par le biais d'un article inséré dans le présent projet de loi (article 3), un salarié bénéficiaire d'une « *quelconque mesure sociale* » ne puisse en être exclu ou se voir réduire le montant y relatif suite à l'augmentation du SSM « *prévue par la présente loi* ».

Il est un fait que les mesures sociales qui pourraient entrer en compte dans un pareil cas sont nombreuses et découlent de dispositions légales très disparates et intégrées dans des textes de lois spécifiques.

Ceci étant, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers doutent que l'article 3 puisse avoir force légale vu que des lois particulières définissent des mesures sociales spécifiques dans un contexte légal précis. Ces lois se réfèrent à des montants plancher ou plafond spécifiques, ne se rapportant pas dans tous le cas au SSM, avec comme résultat que l'augmentation du montant brut du SSM de 0,9%, risque nécessairement d'avoir un impact sur les « transferts sociaux » touchés par le salarié bénéficiaire d'une/de mesure(s) sociale(s) donnée(s).

Un exemple précis d'un tel transfert social est la subvention de loyer qui diminue avec chaque augmentation du SSM (diminution d'un montant de 25% de l'augmentation du revenu net du ménage). La subvention du loyer a une base légale spécifique⁹ et les seuils de faible revenu, le barème des loyers de référence et les plafonds retenus pour l'aide en fonction de la composition de ménage sont fixés par règlement grand-ducal. Un règlement grand-ducal fixe également les modalités d'octroi¹⁰ et de calcul de cette aide.

Les deux chambres professionnelles aimeraient aussi soulever le fait que la non-exclusion d'un salarié du bénéfice d'une quelconque mesure sociale voire de réduction de cette dernière ne sera effective que par rapport à l'augmentation rétroactive du SSM de 0,9%.

Tous ces questionnements amènent les deux chambres professionnelles à s'inquiéter des choix opérés : au lieu d'opter pour une augmentation du SSM (coût à supporter par les employeurs) liée à une augmentation du crédit d'impôt¹¹ (coût à supporter par l'Etat), une politique de « mesures sociales » nouvelles par le biais de transferts sociaux plus ciblés et donc plus efficaces devrait être définie, tenant compte des réalités complexes

⁹ Loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant: a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

¹⁰ Règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

¹¹ Crédit d'impôt introduit via le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 (dossier parlementaire n°7450).

sur le terrain tout en améliorant davantage les conditions sociales des personnes ou ménages nécessiteux.

Il faut relever par ailleurs que ce ne sont pas seulement les salariés ayant des rémunérations peu élevées qui devraient être considérés dans le présent contexte mais également les indépendants tirant, pour des raisons variées, des revenus modestes de leur activité. Vu que la récente réforme du RMG et l'introduction de conditions d'octroi spécifiques dans le chef des indépendants au niveau du REVIS ont essayé de tenir compte de cet élément, les auteurs du présent projet de loi pouvaient utilement s'en inspirer.

2.3. Concernant le caractère rétroactif du projet de loi sous objet

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent également à la décision d'appliquer rétroactivement l'augmentation du SSM de 0,9%.

Ce fait, cumulé à l'application rétroactive également du mécanisme du « crédit d'impôt salaire social minimum » envisagé, confronte les entreprises à des charges accrues voire des frais de fiducie considérables, sans parler des problèmes techniques de recalcul.

A titre subsidiaire, les deux chambres professionnelles proposent d'appliquer l'augmentation du SSM projetée à partir du 1^{er} juillet 2019.

*

* *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le projet de loi sous rubrique.