

Luxembourg, le 15 décembre 2022

Objet : Projet de loi n°8117¹ portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail. (6247NJE)

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire
(29 novembre 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier l'article L. 229 du Code du travail, afin d'adapter le salaire social minimum à partir du 1^{er} janvier 2023.

En bref

- La Chambre de Commerce s'oppose à la revalorisation du salaire social minimum de 3,2% proposée par le Projet, la 6ème depuis 2018 qui équivaldrait à une hausse du SSM de 16,5% en 4 ans.
- Elle rappelle que le coût salarial unitaire luxembourgeois augmente continuellement depuis 2000 par rapport aux pays voisins et que ce mouvement s'accélère à partir de 2016. Le mécanisme d'indexation automatique en est une cause importante, et les effets négatifs en découlant pour les entreprises sont amplifiés par le contexte de crise actuel.
- La Chambre de Commerce estime que l'évaluation de l'impact de la hausse du SSM projetée est notablement sous-estimée, notamment s'agissant du surcoût pour les entreprises, et des effets afférents sur leur compétitivité dans un contexte de plus en plus concurrentiel.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

En application de l'article L.222-2, paragraphe (1) du Code du travail, le niveau du salaire social minimum (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'ajustement aux salaires horaires réels du SSM brut faisant l'objet du Projet sous avis entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et serait calculé sur la base de l'évolution des salaires horaires réels moyens en 2020 et 2021. 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 3,19%. Il est dès lors proposé d'augmenter le SSM brut de 3,2% au 1^{er} janvier 2023. Le SSM de base (18 ans et plus non qualifié) passerait ainsi de 2.313,38 € actuellement à 2.387,40 €, le taux horaire augmentant de 13,3721 € à 13,8000 €.

Le SSM qualifié, quant à lui, passerait de 2.776,05 € (16,0465 € par heure) à 2.864,88 € (16,5600 € par heure) - soit 20% de plus que le SSM « non qualifié ». La population concernée par la mesure, se situant au SSM ou « au voisinage » de ce dernier, se chiffrerait à quelque 65.900 salariés au 31 mars 2022, soit 15,2% des salariés hors fonctionnaires. La proportion est cependant beaucoup plus élevée dans des secteurs d'activité tels que l'hébergement et la restauration (48,6%), le commerce (31,1%) ou le transport (19,4%).

La Chambre de Commerce s'oppose à une telle augmentation du SSM particulièrement néfaste pour les entreprises dans le contexte de polycrises actuel (crise sanitaire, rupture des chaînes d'approvisionnement, flambée des prix de l'énergie et des matières premières...) qui a fortement entamé leur trésorerie et leur rentabilité. Cette hausse de 3,2% s'inscrirait, par ailleurs, dans une succession d'augmentations notables du SSM au cours des dernières années qui affaiblissent la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise, le 2^{ème} Etat membre de l'Union européenne pour le niveau du coût du travail (derrière le Danemark). La Chambre de Commerce a conscience que le Projet fait suite à l'Accord tripartite² signé le 28 septembre 2022 qui vise à répondre à l'inflation galopante et à la forte hausse des coûts énergétiques. Elle tient toutefois à souligner le durcissement de la conjoncture économique au cours des deux derniers mois, qui pourrait remettre en question partiellement la hausse envisagée afin de limiter l'ampleur de son impact sur les entreprises les plus fragilisées.

Des polycrises qui menacent l'activité économique

La crise sanitaire a provoqué une récession de 0,8% du PIB en 2020, qui ne reflète pas l'ampleur du coup d'arrêt provoqué par le Covid-19 pour certaines activités. Si les aides ont permis de protéger beaucoup d'entreprises, la succession des crises les positionne dans une situation de plus en plus délicate au fil du temps. Au niveau macroéconomique, les projections du STATEC dans leur Note de Conjoncture du 5 décembre 2022 s'établissent selon trois scénarios : 1) central, 2) rationnement du gaz et 3) assouplissement de la politique monétaire. Selon le scénario central, le PIB luxembourgeois aurait une croissance de 1,7% en 2022 et de 1,5% en 2023. Dans le pire scénario, celui du rationnement du gaz, 2022 serait une année neutre avec un taux de croissance de 0,7% et 2023 une année de récession à hauteur de -2,9% du PIB. Le scénario le plus optimiste ne fait état que d'une croissance inférieure à 2% en 2022 et 3% en 2023, malgré la mise en place

² [Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises Luxembourgeoises \(UEL\) et les organisations syndicales LCGB, CGFP et OGBL à l'issue des réunions du Comité de coordination tripartite des 18, 19 et 20 septembre 2022.](#)

d'importantes aides publiques (budget public en déficit de 2,2% du PIB à 5,1% du PIB en 2023 selon les scénarios) pour faire faces aux conséquences de la crise. Ce fort ralentissement de l'activité économique, voire récession, est concomitant à une situation de forte inflation, 6,2% en 2022 et 3,4% en 2023 selon le STATEC, due à la crise énergétique, mais aussi aux difficultés sur les chaînes de valeurs et un possible emballement prix-salaire à éviter à tout prix.

Ce climat morose se transmet aux entreprises, comme l'illustre la dernière édition du Baromètre de l'Economie, dont l'enquête a été menée du 12 au 30 septembre 2022 auprès de 611 d'entre elles de 6 salariés et plus. Leur confiance dans l'avenir est bien plus basse en cet automne que pendant la crise économique née du Covid-19. 35% des entreprises anticipent une baisse de leur rentabilité au cours des 6 prochains mois, contre seulement 18% estimant une amélioration de celle-ci. Dans ce contexte, les conséquences d'une hausse des salaires, et donc du coût du travail, auront d'autant plus d'impact sur leur compétitivité et rentabilité que la forte inflation additionne les tranches indiciaires à une fréquence inédite depuis des années. Il existe, ainsi, de fortes incertitudes sur la capacité des entreprises à absorber une nouvelle hausse générale des salaires, que ce soit par le mécanisme de l'indexation automatique ou par l'augmentation du SSM.

La succession des hausses du SSM

L'augmentation du SSM proposée par le Projet serait la 6^{ème} depuis de la mandature entamée le 5 décembre 2018. Le SSM non qualifié, fixé à 2.048,54 € par mois en décembre 2018, a, en effet, augmenté de 2,0% au 1^{er} janvier 2019, de 2,5% au 1^{er} janvier 2020, de 2,8% au 1^{er} janvier 2021 et de 2,5% au 1^{er} octobre 2021 et, à nouveau, 2,5% au 1^{er} avril 2022 sous l'effet de l'indexation automatique. Il en résulte, au total, une augmentation de 12,93% du SSM en l'espace de 4 années et de 265 € s'agissant du SSM non qualifié.

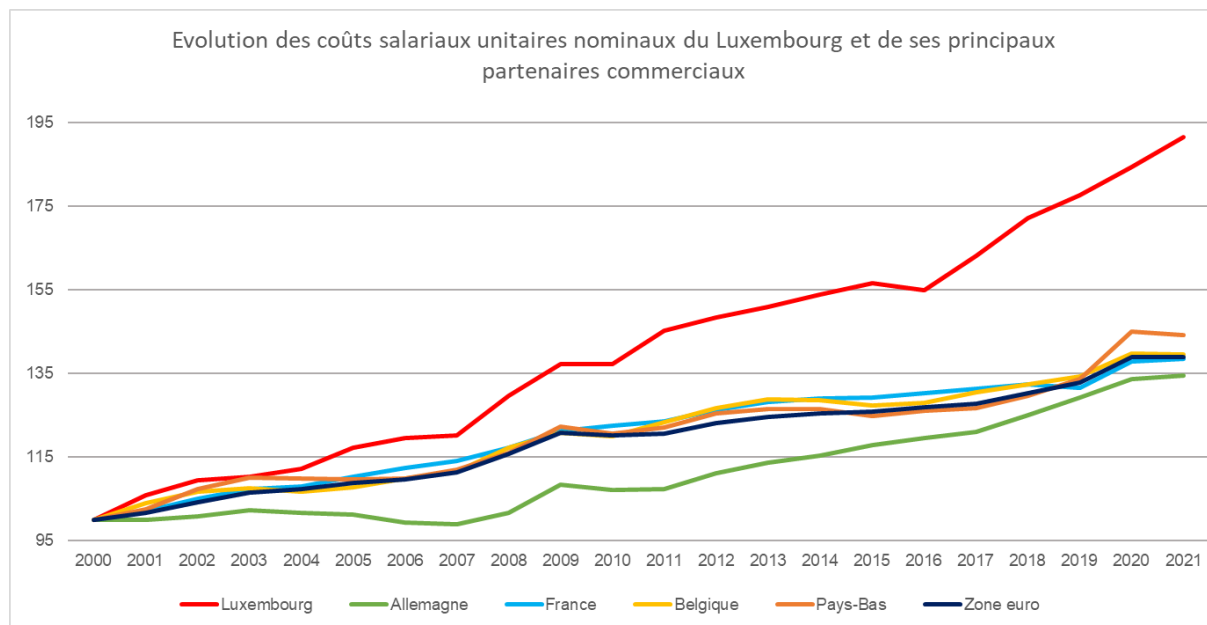
La hausse proposée par le Projet, la plus importante depuis le 1^{er} janvier 2018, équivaldrait à une augmentation de 16,5% au total sur une période de 4 ans, et près de 340 € par mois pour une personne au SSM non qualifié. Il s'agit d'augmentations de fortes ampleurs pour les employeurs qui ont déjà dû diminuer fortement leurs marges dans un contexte de hausse de leurs coûts (matières premières, énergie...). Selon le STATEC, les gains annuels moyens bruts des activités marchandes pour un travailleurs à temps plein ont augmenté de 9,7% entre 2018 et 2021. La croissance du SSM serait donc significativement supérieure à celle du salaire moyen marchand au Luxembourg.

En outre, certains salariés peuvent bénéficier depuis le 1^{er} janvier 2019 du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM), qui a permis de rehausser leur pouvoir d'achat. Ce gain atteint 70 € par mois pour les employés dont le salaire se situe entre 1.500 et 2.500 €. Enfin, une nouvelle tranche indiciaire est programmée au 1^{er} avril 2023, en vertu de l'Accord tripartite de 2022. Il réhaussera, ainsi, le SSM de 2,5% supplémentaire, directement à la charge des employeurs.

Si la proportion de salariés rémunérés au SSM ou au voisinage du SSM varie d'une année à l'autre, il est observé sur le long terme une relative stabilité autour d'une part de 15% des salariés hors fonctionnaires. En raison de l'augmentation constante du marché de l'emploi luxembourgeois, c'est ainsi un nombre grandissant de salariés qui sont concernés par le niveau du SSM, et, par la même, d'employeurs affectés par toute hausse du SSM. C'est notamment le cas pour certains secteurs d'activités. Au 31 mars 2022, la proportion de salariés rémunérés au SSM atteint 48,5% dans l'hébergement et restauration, et 31,1% dans le commerce.

Le coût du travail, un enjeu pour la compétitivité du Luxembourg

Les hausses récurrentes du SSM ont fortement contribué à la progression des coûts salariaux unitaires luxembourgeois, ce qui a entraîné, de fait, une dégradation notable de sa compétitivité-coût au sein de l'Union européenne, et notamment vis-à-vis de ses principaux partenaires commerciaux. Ceci est dû au décrochage manifeste entre un coût du travail en constante progression et une productivité apparente du travail atone.



Source : Eurostat, calculs Chambre de Commerce.

La dérive des coûts salariaux luxembourgeois s'amplifie continuellement depuis 2000. Il est possible d'observer une accélération du différentiel avec les autres pays voisins à partir de 2016. Cette dérive affecte fortement la compétitivité-coût des entreprises luxembourgeoises et l'attractivité du territoire.

Au sein de l'édition de 2021 du Bilan compétitivité, le Luxembourg se maintenait en dernière position des Etats membres de l'Union européenne quant à la rentabilité des sociétés non financières. Elle atteint 5,9% du chiffre d'affaires des entreprises au Grand-Duché contre 10,2% en moyenne dans l'Union européenne. Cette insuffisante rentabilité remet en cause la capacité d'investissement des entreprises nationales, d'autant plus essentielle au moment critique de la double transition écologique et numérique, et leur pérennité dans une période de polycrises marquée par une flambée des prix de l'énergie.

Une augmentation du coût salarial moyen largement due au secteur public et aux secteurs conventionnés

Par ailleurs, le niveau de salaire sur le marché de l'emploi luxembourgeois est fortement influé par le haut revenu des fonctionnaires en comparaison européenne et une évolution à la hausse des rémunérations dans la fonction publique. Le niveau de rémunération des fonctionnaires et des salariés des secteurs conventionnés tire ainsi vers le haut les salaires dans le secteur privé, notamment par l'intermédiaire des mécanismes automatiques de revalorisation du SSM et d'indexation des salaires.

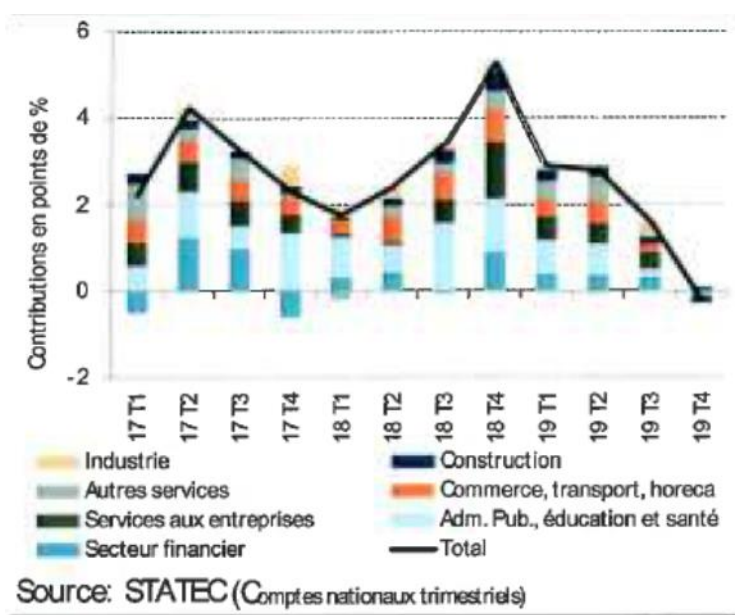
C'est l'une des raisons qui a incité le Conseil de l'Union européenne de 2015 à recommander au Luxembourg de « réformer le système de formation des salaires en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité, en particulier au niveau sectoriel ».³

Cette recommandation n'a, jusqu'ici, jamais été prise en compte par le Gouvernement. De fait, plusieurs accords salariaux dans la fonction publique ont pu avoir un impact sur le SSM par le biais de la méthode d'adaptation biannuelle développée dans le Projet.

La Chambre de Commerce rappelle que le secteur public est à l'abri de toute concurrence et ne se voit ainsi pas contrainte au même défi de compétitivité-coût que les entreprises. Par ailleurs, elle tient à exprimer ses inquiétudes quant au niveau élevé des rémunérations des salariés des secteurs publics et conventionnés, qui engendre chaque année d'importantes dépenses publiques incompréhensibles et pourraient remettre en cause, à terme, entre autres, la solidité des finances publiques et la capacité à s'adapter aux crises et besoins d'investissements de la part de l'Etat.

Le STATEC a publié en 2020 un graphique représentant la part des différents secteurs d'activités dans l'évolution du coût salarial moyen.

Coût salarial moyen selon le secteur d'activité



Sur la période allant de 2017 à 2019, soit les 3 années ayant précédé la crise, le secteur des administrations publiques, de l'éducation et de la santé a fortement contribué à l'augmentation du coût salarial moyen global de l'économie luxembourgeoise, et ceci pour la quasi-totalité des trimestres.

Les statistiques d'Eurostat sur le coût de la main-d'œuvre permettent d'observer si cette tendance s'est poursuivie sur les années de crise 2020 et 2021. De 2016 à 2021, le coût de la main-d'œuvre a augmenté de 11,3% pour l'ensemble de l'économie et de 14,3% pour le secteur des administrations publiques, de l'éducation et de la santé. La hausse a été supérieure en 2020 pour

³ 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.

ce même secteur (+1,26%) en comparaison de l'ensemble de l'économie (+1,01%) et équivalente en 2021 (+1,60% et +1,64%).

La Chambre de Commerce demande que l'impact négatif multidimensionnel que les hauts niveaux de rémunérations dans la fonction publique ont sur les finances publiques et les entreprises, dans un contexte de pénurie prononcée de main-d'œuvre, soit véritablement pris en compte et que les salaires d'embauche dans la fonction publique soient davantage en adéquation avec l'évolution de la productivité du pays sur ces dernières années.

Des conséquences financières sous-estimées

Le Projet intègre une estimation de l'impact financier engendré par la réévaluation du SSM au 1^{er} janvier 2023 pour les entreprises et le Fonds pour l'emploi. Le surcoût annuel total pour l'ensemble des entreprises luxembourgeoises serait de 74,6 millions €, à répartir entre 58,7 millions d'augmentation des salaires et 15,8 millions de hausse de la part patronale des cotisations.

Ce calcul est toutefois parcellaire et mésestime les effets indirects d'une telle hausse qui ont un impact significatif sur les coûts et la rentabilité des entreprises. La revalorisation du SSM de 3,2% se répercuterait inévitablement sur les exigences salariales des salariés qui bénéficient d'un salaire se situant au-delà du SSM. Par effet d'entraînement, ces hausses alimenteraient l'indicateur utilisé pour déterminer l'éventuelle revalorisation du SSM en janvier 2025. La Chambre de Commerce s'inquiète fortement de la spirale d'augmentation des salaires qui pourrait en découler, ceci d'autant plus en raison de la conjoncture actuelle de hausses des prix et du risque de la multiplication des tranches indiciaires. Le report partiel de la hausse du SSM par les entreprises dont les marges sont réduites aurait, en outre, des effets inflationnistes sur les prix.

L'impact financier sur le Fonds pour l'emploi est estimé à 9,45 millions € pour l'exercice 2023. Ainsi, le Projet n'inclut par les effets indirects de la revalorisation du SSM sur l'indice des prix, et ainsi sur diverses dépenses de fonctionnements des Administrations publiques.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s'oppose au projet de loi sous avis.

NJE/DJI