

Luxembourg, le 12 décembre 2024

Projet de loi portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail.

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

Par sa lettre du 18 novembre 2024, M. le Ministre du Travail a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Si aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article L. 222-2 du Code du travail, le niveau du salaire social minimum (SSM) est fixé par la loi (plus précisément par l'article L. 222-9 du Code du travail), le paragraphe 2 de l'article L. 222-2 du Code du travail oblige à cette fin le Gouvernement à présenter, toutes les deux années, 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. Dans cette perspective, le projet de loi sous avis a pour objet de modifier l'article L. 222-9 du Code du travail et ainsi le niveau du SSM, l'augmentant de 2,6% au 1^{er} janvier 2025. Cette réévaluation est proposée au regard de l'évolution des salaires moyens pendant les années 2022 et 2023.

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 au travers d'un avis commun.

1. Un contexte économique difficile qui rend inopportune une augmentation du SSM

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que le contexte économique actuel, marqué par de fortes incertitudes, des accroissements de coûts et une fragilité générale due aux polycrises, n'est pas propice à une augmentation supplémentaire du coût de travail.

Comme le constatent aussi les auteurs du présent projet de loi, « *le PIB en volume du Luxembourg n'a enregistré qu'une faible expansion en 2022 et s'est même replié en 2023 (de -1,1%, alors qu'il s'était seulement rétracté de -0,9% en 2020 lors de la crise COVID)* ». Tant les exportations que les importations de biens et services sont à la baisse depuis 2022 (voir

Tableau 1 du projet de loi). Notamment les secteurs de la construction, du commerce, du transport et de l'Horeca, qui emploient un grand nombre de salariés au niveau du SSM ou encore au voisinage du SSM, ont connu un net recul de leur valeur ajoutée en 2022 et 2023 (voir Tableau 3 du projet de loi). Les auteurs du projet de loi constatent aussi un « *repli de la productivité dans trois branches que sont celles du commerce, des transports et de la construction* », tout en décrivant la productivité de l'économie luxembourgeoise dans son ensemble de la manière suivante : « *La productivité apparente du travail (ici exprimée comme le rapport entre la valeur ajoutée en volume et le nombre d'heures travaillées) s'est nettement repliée au Luxembourg en 2022 (-1,6 %) et 2023 (-3,8 %) pour l'économie dans son ensemble. En 2023, elle est même repassée sous son niveau d'avant-crise pandémique (celui de 2019).* » Il ressort ainsi du projet de loi lui-même que l'économie luxembourgeoise souffre d'un développement en régression et que notamment les secteurs qui paient à un grand nombre de salariés le SSM ou un salaire au voisinage du SSM sont particulièrement affectés par cette baisse de productivité.

Considérant de surcroît l'évolution de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, notamment en termes de compétitivité-coûts et compétitivité-prix, toute hausse du SSM qui n'est pas accompagnée de gains de productivité suffisants risque de compromettre les emplois existants, tout comme la création de nouveaux postes moins qualifiés.

Dans cette perspective, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent soutenir l'augmentation du SSM dans une période marquée par un risque de récession et un environnement économique et géopolitique instable. L'absence d'une analyse qualitative du contexte économique par les auteurs du projet de loi, qui constatent uniquement que « *les conditions économiques et sociales [...] permettent une augmentation du [SSM]* », mène de manière purement mécanique, par une simple considération de l'évolution des salaires, indépendamment de la situation économique des différents secteurs, à une décision gouvernementale d'augmentation du SSM. Les chambres professionnelles s'opposent à cette approche.

Si, à titre principal, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent ainsi cette nouvelle augmentation du SSM inappropriée en ces temps de crises, elles sont, à titre subsidiaire, d'avis que la hausse du SSM devrait être accompagnée par des mesures de neutralisation d'impact en faveur des entreprises, notamment des PME. Les chambres professionnelles rappellent à cet effet leurs propositions de compensation mises en avant en 2020 qui consistent en une neutralisation partielle, voire complète par le biais d'un remboursement des coûts réels annuels de la réévaluation du SSM.¹

2. Impacts directs et indirects d'une hausse du SSM sur l'évolution des salaires de toute l'économie et les finances publiques

Une nouvelle augmentation importante du SSM, s'ajoutant aux trois augmentations indiciaires depuis 2023, impactera à nouveau fortement la grille générale des salaires de toute l'économie (au même titre les PME que les grandes entreprises), puisque les bénéficiaires de salaires proches du SSM ou de niveaux comparables seront incités 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, entre autres, à une certaine ancienneté ou à des compétences et responsabilités supplémentaires. Deux ans plus tard, le

¹ Cf. l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers du 2 décembre 2020 concernant le projet de loi n°7719 modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, disponible [ici](#), p. 8 à 11.

SSM sera à son tour relevé pour suivre l'évolution des salaires en général, déclenchant ainsi une spirale vers des salaires toujours plus élevés et des coûts salariaux toujours plus importants (voir Tableaux 1 et 6, ainsi que rubrique 2.5.2 du projet de loi).

Un effet similaire peut être observé dans le contexte de l'indexation des salaires au Luxembourg. Bien que l'indexation s'applique de manière égalitaire à tous les salaires et en ce n'impacte a priori pas l'équilibre de la grille de salaires, elle est néanmoins également force motrice de l'évolution à la hausse des salaires. Ainsi, les auteurs du projet de loi constatent que « *[I]es trois indexations survenues en 2023, ont **naturellement** joué à la hausse sur l'évolution des prix au Grand-Duché* »², entraînant des indexations ultérieures. « *C'est en Belgique et au Luxembourg, pays disposant de mécanismes d'indexation automatique, que le [coût salarial moyen] a le plus progressé, aboutissant à une hausse des salaires réels entre 2021 et 2023 (contrairement à l'Allemagne et la France par exemple).* » Dans le cadre des révisions biennuelles du SSM, la hausse des salaires résultant de l'indexation est prise en compte, entraînant encore une fois une augmentation du SSM. Il en résulte une sorte de double indexation du SSM, étant donné que l'analyse du développement des salaires n'est pas effectuée en excluant les effets de l'indexation. Au cours de la période de référence, à savoir les années 2022 et 2023, le SSM a été augmenté à cinq reprises, dont quatre liées à des indexations. Ainsi, le SSM a déjà augmenté de 13,9% dans les années 2022 et 2023, période servant de base au présent projet de loi.

Ces deux phénomènes – d'une part, la tendance générale à la hausse de tous les salaires pour maintenir les écarts au sein de la grille salariale et, d'autre part, le mécanisme d'indexation des salaires qui entraîne des répercussions en cascade, amplifiées par des augmentations biennuelles plus marquées du SSM – risquent d'engendrer une progression toujours plus rapide des salaires et des coûts salariaux pour les entreprises. Cette dynamique pourrait se poursuivre sans lien réel avec l'évolution de la productivité des entreprises luxembourgeoises, posant ainsi un risque structurel pour leur compétitivité. Seulement, sans un accroissement de productivité permettant aux entreprises de financer de tels coûts salariaux (le projet de loi chiffre le **surcoût annuel** total de l'augmentation du SSM pour l'ensemble des entreprises luxembourgeoises à **71,67 millions d'euros**), la pérennité des entreprises luxembourgeoises, notamment des PME, est sérieusement compromise, menaçant tant la préservation des emplois actuels que le développement de nouvelles opportunités d'embauche.

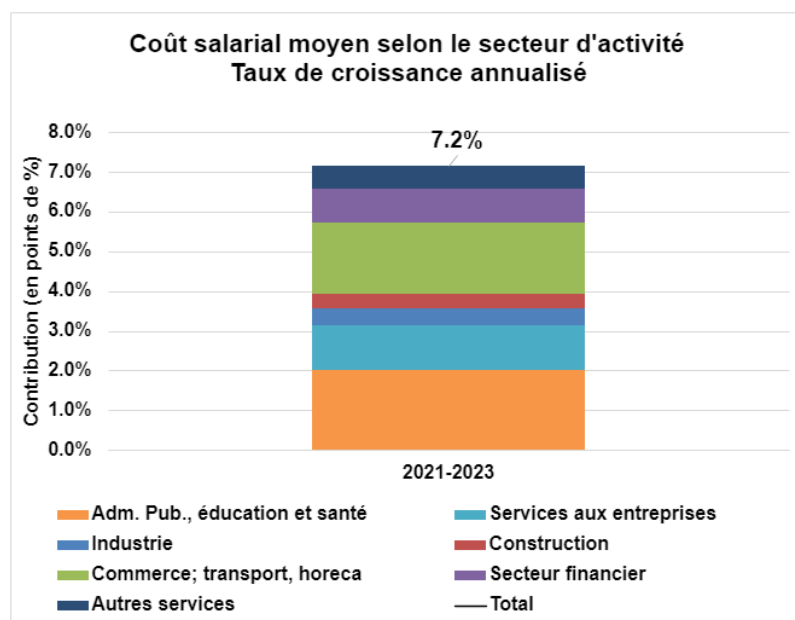
Finalement, dans le contexte des finances publiques sous tension, il importe de rappeler par ailleurs que le SSM sert également de référence pour déterminer l'assiette des cotisations sociales. Si l'augmentation du SSM entraîne, dans un premier temps, un accroissement des charges sociales au détriment des entreprises et de leur rentabilité, elle aura, à terme, également des conséquences non négligeables sur le budget de l'Etat. Un SSM plus élevé impacte ainsi directement le plafond des cotisations de sécurité sociale exprimé en multiple du SSM, mais se répercute également de manière indirecte dans la détermination de toute une série de contributions de l'Etat en matière de sécurité sociale. Dans une perspective d'équilibre et de bonne gestion des finances publiques, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers réitèrent dès lors leur opposition au principe consistant à exprimer le plafond des cotisations en matière de sécurité sociale par un multiple du SSM.

² Souligné ici seulement par les auteurs du présent avis.

3. Une méthodologie de calcul critiquable

Force est également de constater que le secteur public et les secteurs conventionnés restent les principales forces à la base de l'augmentation du coût salarial moyen des dernières années. Sur base des derniers accords salariaux dans la fonction publique (auxquels les auteurs du présent projet de loi font aussi référence, voir rubrique 2.5.2 du projet de loi), une dynamique a été lancée, continuant à générer indirectement des augmentations du SSM par le biais de la méthode d'adaptation biannuelle, qui prend en compte le secteur public, non-sujet à la concurrence.

Le graphique ci-après qui reprend le taux de croissance annualisé du coût salarial moyen selon les secteurs d'activité est parlant à cet égard puisqu'il y apparaît que le domaine « administration publique et autres services publics » contribue, ensemble avec le secteur tertiaire, pour une majeure partie à l'augmentation du coût salarial moyen au Luxembourg entre 2021 et 2023. Bien que les secteurs du commerce, du transport et de l'Horeca affichent un taux de croissance similaire à celui du secteur public, cette croissance ne représente pas une augmentation réelle des salaires dans ces secteurs, car elle est surtout liée à la réduction du recours au chômage partiel dans le secteur de l'Horeca suite à la fin de la crise sanitaire en 2022, comme l'évoquent également les auteurs du projet de loi.



Source : STATEC, calculs Chambre des Métiers.

En outre, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à relever que les revenus à considérer dans la méthodologie gouvernementale pour déterminer « l'évolution des conditions économiques générales et des revenus » se basent sur « les salaires, y compris toutes sortes de gratifications ». Les primes et la rémunération des heures supplémentaires ne sont pourtant pas des données structurelles, se traduisant à travers une hausse durable des salaires de base. Ainsi, les chambres professionnelles préconisent depuis de nombreuses années que seule une variation de la rémunération de base devrait être prise en compte dans la méthode d'évaluation de l'évolution du salaire moyen. Il est important de rappeler que l'évolution des rémunérations supplémentaires reflète une tendance conjoncturelle, donc temporaire, qui ne devrait pas justifier un ajustement structurel du SSM, ce dernier étant un salaire de base.

4. Un instrument inapproprié pour mener une politique raisonnable de sélectivité sociale et de durabilité financière

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers entendent d'emblée souligner qu'elles sont parfaitement conscientes de la difficulté pour un ménage gagnant le SSM au Luxembourg de disposer de moyens financiers suffisants, notamment les ménages monoparentaux. Une des principales sources de ces difficultés financières est le coût considérable du logement. Aux yeux des chambres professionnelles, il reste cependant inacceptable de considérer le SSM comme variable d'ajustement d'un marché immobilier sous tension.

Les chambres professionnelles considèrent que les mesures sociales devraient être plutôt renforcées en faveur des ménages les plus démunis par le biais de transferts sociaux (*i.e.* du budget étatique) dans une optique de sélectivité sociale, plutôt qu'au niveau du salaire (*i.e.* des budgets des entreprises, par ailleurs fortement mis à l'épreuve en ces temps d'incertitudes). Conscientes du fait que les polycrises des années passées ont fortement impacté le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent sur l'importance des transferts sociaux et des mesures sociales ciblés et en appellent au Gouvernement de reconsidérer sa politique en termes de mesures d'aides aux ménages à revenu modeste en définissant des instruments à sélectivité sociale accrue.

Finalement, il s'agit également de souligner qu'une hausse du SSM est même susceptible d'aggraver la situation d'une famille monoparentale dans la mesure où les réductions des transferts sociaux déclenchées par un SSM plus élevé pourraient *in fine* dépasser l'augmentation du salaire. Il faut partant se poser la question sur les véritables intentions en faveur d'une hausse du SSM, notamment si cette mesure n'agit finalement qu'en faveur d'un soulagement des dépenses publiques en transférant la responsabilité de maintenir la cohésion sociale aux entreprises qui voient leurs coûts salariaux augmenter.

5. Délai très court pour les entreprises concernées

Finalement, les chambres professionnelles relèvent que le projet de loi biennuel portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail est d'habitude présenté mi-novembre de l'année précédant l'adaptation du SSM. Ce délai très court entre le dépôt et le vote de la loi implique une charge administrative importante en fin d'année pour toutes les entreprises luxembourgeoises concernées, comme pour les chambres professionnelles, et ceci pendant une période qui est déjà très chargée dans de nombreux secteurs. Les chambres estiment donc qu'une présentation plus tôt de tels projets de loi serait souhaitable, compte tenu de leur impact sur les entreprises et sur l'économie.

* * *

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers demandent le retrait du projet de loi sous rubrique.