

**Objet: Projet de loi n° 7085 modifiant l'article L.222-9 du Code du travail. (4736BMU)**

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire  
(19 octobre 2016)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le projet de loi sous avis a pour objet d'adapter les montants du salaire social minimum (ci-après, « SSM ») à l'évolution du salaire réel moyen observé pendant les années 2014 et 2015. 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 précédente du SSM aux salaires réels a été effectuée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, sur la base de l'évolution du salaire horaire réel moyen pendant les années 2012 et 2013. L'adaptation était alors de + 0,1%.

L'ajustement aux salaires horaires réels du SSM brut faisant l'objet du projet de loi sous avis entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et serait calculé sur la base de l'évolution des salaires horaires réels moyens en 2014 et 2015. 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 1,39%. Il est dès lors proposé d'augmenter le SSM brut de 1,4 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le SSM de base (« 18 et plus non qualifié ») au nombre indice 775,17 (cote d'application de l'échelle mobile actuellement en vigueur) passera ainsi de 1.922,96 EUR aujourd'hui à 1.949,86 EUR, le taux horaire correspondant augmentant de 11,1154 EUR à 11,2709 EUR. Le SSM qualifié, quant à lui, passerait de 2.307,56 EUR (13,3385 EUR / h) à 2.339,84 EUR (13,5251 EUR / h) – soit 20% de plus que le SSM « non qualifié » correspondant. La population concernée par la mesure, se situant au SSM ou « au voisinage » de ce dernier, se chiffrerait à quelque 45.000 salariés au 31 mars 2016, soit 12,4% des salariés hors fonctionnaires. Cette dernière proportion est cependant beaucoup plus élevée dans des secteurs d'activité tels que l'hébergement et la restauration (38%), la branche « agriculture, sylviculture et pêche » (36%) ou le commerce (23%).

La Chambre de Commerce ne peut que mettre en garde contre une augmentation de quelque 1,4% du SSM, sur la base des considérations développées ci-dessous.

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

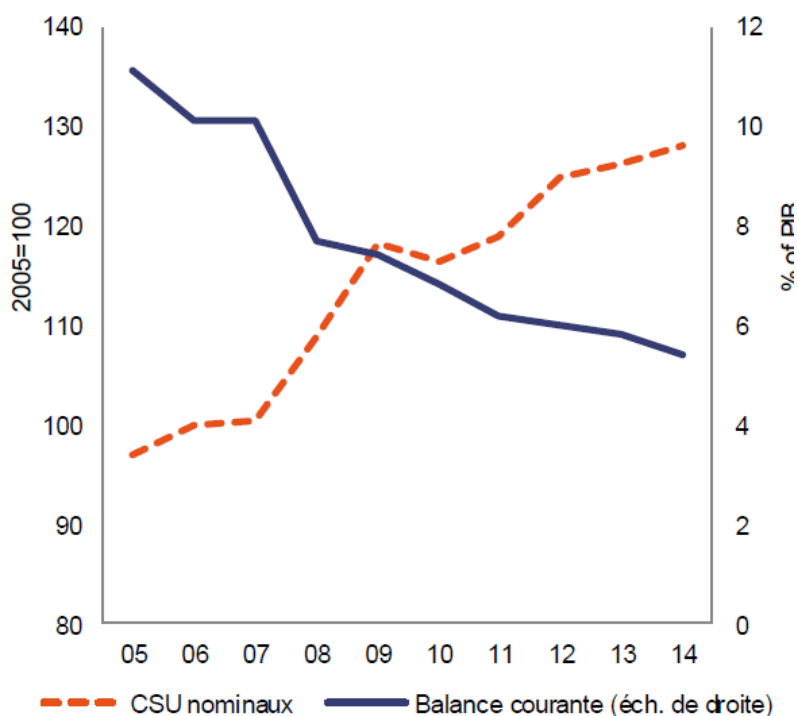
La Chambre de Commerce regrette tout d'abord profondément le fait que *de facto*, l'adaptation du SSM continue à s'effectuer de manière automatique, alors qu'il pourrait en être tout autrement *de jure* comme l'atteste l'expression « le cas échéant » figurant au cœur de l'article L.222-2. L'adaptation prévue dans le projet de loi sous revue vient s'ajouter à une

augmentation cumulée totale du SSM de quelque 58% de juillet 2000 à janvier 2015, 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 importante des salariés hors fonctionnaires, comme indiqué *supra*.

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.

Le Rapport 2016 sur le mécanisme d'alerte de la Commission européenne (ci-après le « Rapport 2016 »), qui constitue l'une des pièces angulaires du Semestre européen, met en exergue ce talon d'Achille traditionnel du Luxembourg que constitue le dérapage de nos coûts salariaux unitaires. Au moyen du graphique ci-après, le Rapport 2016 établit un lien entre la forte progression des coûts salariaux unitaires luxembourgeois et la détérioration continue du solde courant de la balance des paiements.

**Graphique 1 : CSU nominaux et balance courante des paiements au Luxembourg**



Source : Rapport 2016 sur le mécanisme d'alerte, Commission européenne.

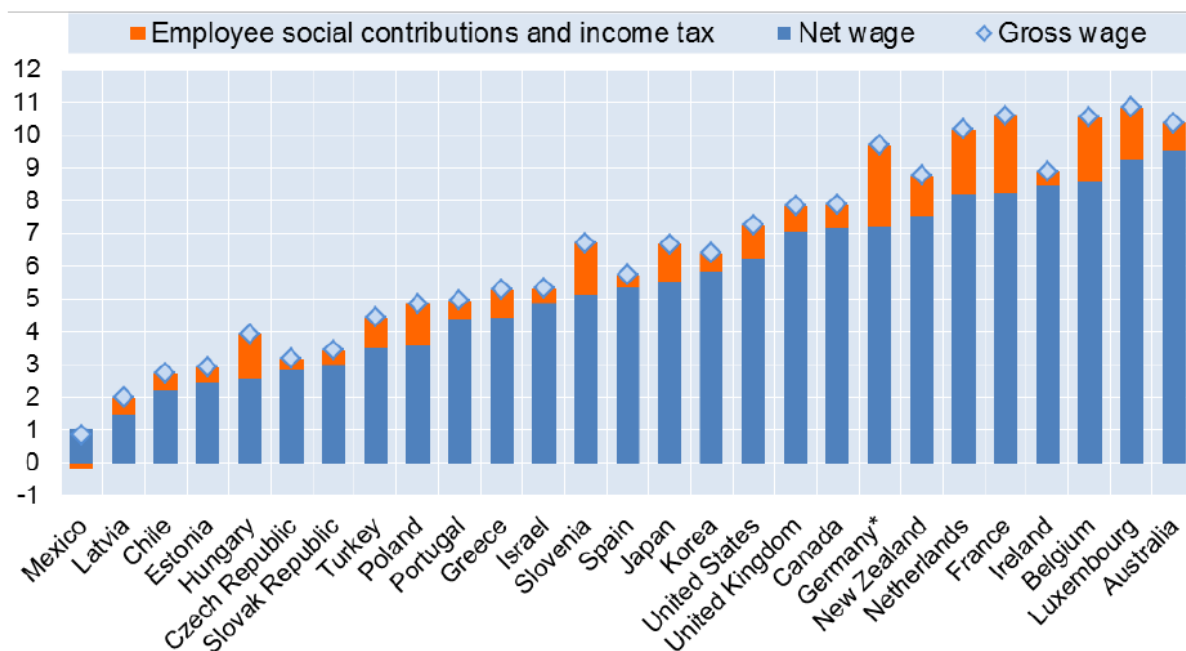
***Un niveau très élevé du SSM en comparaison internationale, qui constitue un obstacle au recrutement de personnes peu qualifiées et une trappe à embauche pour les résidents***

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 de l'OCDE. Le SSM brut au Luxembourg

est d'ailleurs le plus élevé de ce groupe de pays, même en parités de pouvoir d'achat, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Seule l'Australie dépasse le Luxembourg en termes de SSM après impôts sur le revenu et cotisations sociales.

### Graphique 2 : Salaires minimums en comparaison internationale

Situation en 2013, avant et après impôts sur le revenu et cotisations sociales, en \$ et parités de pouvoir d'achat



Source: OCDE, *FOCUS on Minimum wages after the crisis: Making them pay*, May 2015, <http://www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf>.

\*: Pour l'Allemagne, chiffres de 2015.

Le niveau déjà élevé du SSM actuel au Luxembourg 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.

Toute augmentation du niveau du SSM aura pour conséquence d'accroître le nombre potentiel de chômeurs – parmi les personnes moins qualifiées en particulier, 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. Pour rappel, la proportion des salariés (hors fonctionnaires) se trouvant au SSM ou à son voisinage s'établissait à 12,4% en mars 2016 pour l'économie luxembourgeoise dans sa globalité, des proportions plus élevées encore étant observées dans de nombreux secteurs intensifs en main-d'œuvre (l'hébergement et la restauration ou le commerce, par exemple). 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.

Un nombre croissant de salariés peu ou pas qualifiés tendent à être « *rattrapés* » par le SSM. En raison de son niveau comparativement élevé au Luxembourg, le SSM ne joue pas son rôle de borne salariale inférieure et de glissière de sécurité sociale. Il constitue *de facto* un instrument permettant à l'Etat de pratiquer une politique des revenus, consistant à agir de manière directe sur la structure des rémunérations (niveaux et évolutions) d'une large proportion des salariés. Cet interventionnisme repose non seulement sur la procédure de revalorisation tous les deux ans du SSM, mais également sur le mécanisme de l'échelle mobile des salaires et sur les accords salariaux dans la fonction publique – qui donnent le ton dans le secteur conventionné, voire même dans les activités marchandes.

### ***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 trompeur, 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.

### ***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, soit 8% pour l'Etat, les employeurs et les employés, respectivement), 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 SSM. Au fil du temps et en l'absence d'une révision 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 les cotisations de pension supportées par les entreprises et les ménages par rapport aux dépenses de pension. 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 tel qu'il est actuellement déterminé. De possibles alternatives consisteraient à appliquer au SSM un modérateur de la revalorisation, ou à fixer le plafond cotisable par rapport à l'évolution d'une pension moyenne de référence.

### ***Des revenus nets déjà en forte augmentation en janvier 2017***

Au surplus, la Chambre de Commerce tient à mettre en exergue l'augmentation prévisible très prononcée des salaires nets en janvier 2017. Ainsi et à titre d'exemple, un célibataire (classe d'imposition 1) rémunéré au SSM non qualifié et ne bénéficiant que des abattements de base devrait bénéficier au début de 2017 d'une augmentation de son traitement net de l'ordre de 6,3%. Cette progression pour le moins marquée résulterait de la conjonction de trois facteurs, à savoir (i) l'arrivée à échéance d'une tranche d'indexation (+2,5%); (ii) la réforme fiscale devant normalement entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (+2,4% dans un tel cas de figure) et (iii) la revalorisation du salaire social minimum faisant l'objet du présent avis (+1,4%). Même en l'absence de cette dernière revalorisation, la personne concernée bénéficierait déjà d'une augmentation de son revenu salarial net d'environ 5%.

La détermination du taux exact d'augmentation du SSM n'est au demeurant pas un exercice immédiat. Si par hypothèse la prochaine tranche d'indexation devait être payée en janvier 2017, soit en même temps que la revalorisation sous avis du SSM, se poserait alors la question de l'antériorité (ou non) de cette revalorisation par rapport à l'indexation. En clair, le rehaussement des salaires de 2,5% découlant de l'échelle mobile des salaires serait-il calculé, pour un SSM de base, par rapport à la base « *pré revalorisation* » de 1.922,96 euros par mois ou par rapport au montant revalorisé de 1.949,86 euros ?

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous rubrique.

BMU/DJI