

Objet: Projet de loi n°7381 modifiant l'article L.222-9 du Code du travail. (5198BMU)

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire
(18 octobre 2018)*

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 le « SSM ») à l'évolution du salaire réel moyen observé pendant les années 2016 et 2017. 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^{er} janvier 2017, sur la base de l'évolution du salaire horaire réel moyen pendant les années 2014 et 2015. L'adaptation était alors de + 1,4%.

L'ajustement aux salaires horaires réels du SSM brut faisant l'objet du projet de loi sous avis entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et serait calculé sur la base de l'évolution des salaires horaires réels moyens en 2016 et 2017. 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 1,14%. Il est dès lors proposé d'augmenter le SSM brut de 1,1% au 1^{er} janvier 2019. Le SSM de base (18 ans et plus non qualifié) au nombre indice 814,4 (cote d'application de l'échelle mobile actuellement en vigueur) passera ainsi de 2.048,54 EUR actuellement à 2.071,10 EUR, le taux horaire correspondant augmentant de 11,8413 EUR à 11,9717 EUR. Le SSM qualifié, quant à lui, passerait de 2.458,25 EUR (14,2095 EUR par heure) à 2.485,32 EUR (14,3660 EUR par heure) – 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 60.000 salariés au 31 mars 2018, soit 15,3% des salariés hors fonctionnaires. La proportion est cependant beaucoup plus élevée dans des secteurs d'activité tels que l'hébergement et la restauration (50,5%), la branche « *agriculture, sylviculture et pêche* » (39%) ou le commerce (29%).

Considérations générales

La Chambre de Commerce ne peut que mettre en garde contre une augmentation de quelque 1,1% du SSM, sur la base des considérations développées ci-dessous. D'autant que l'accord de coalition présenté à la Chambre des Députés le 11 décembre 2018 prévoit, en sus de cette adaptation, une nouvelle augmentation de 0,9% à charge des entreprises, qui est elle aussi censée survenir dès 2019.

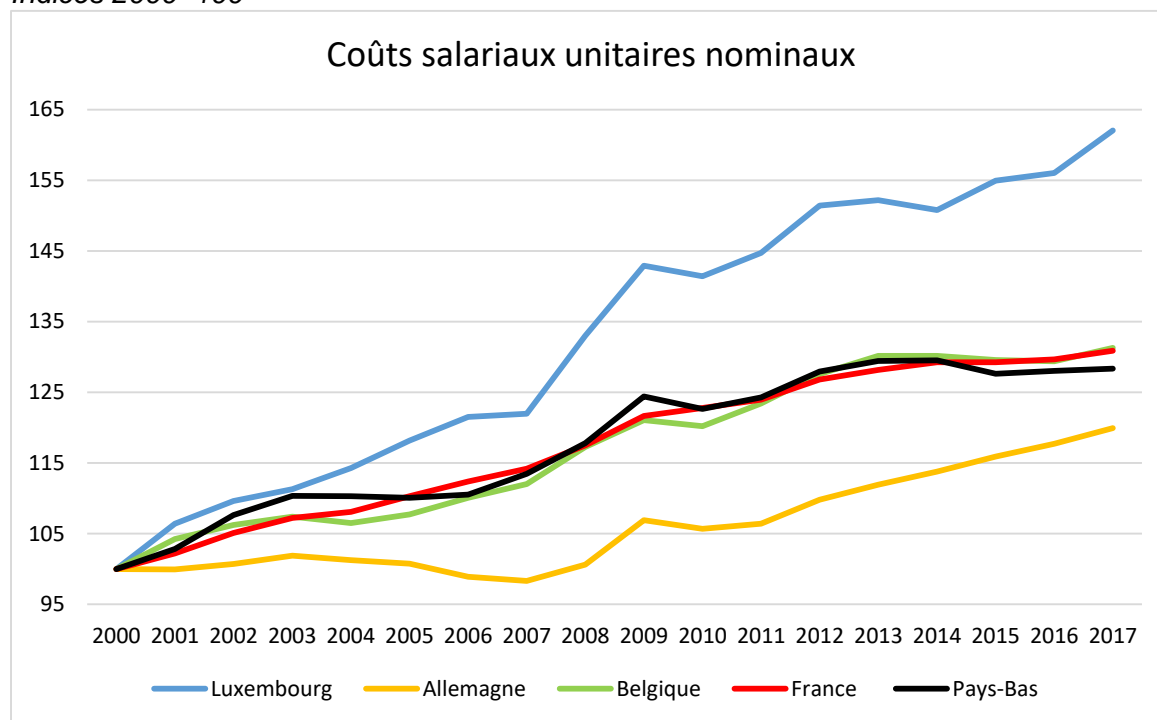
Des automatismes préoccupants qui subsistent en dépit d'une compétitivité-coût en pleine dérive

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 avis vient s'ajouter à une augmentation cumulée totale du SSM de quelque 68% depuis juillet 2000, corrélative à ces deux automatismes que constituent l'adaptation « *réelle* » du SSM et l'échelle mobile des salaires – l'augmentation sera même de 71% après intégration de l'augmentation de 1,1% prévue dans le projet de loi sous avis et de la hausse additionnelle de 0,9% à charge des entreprises annoncée dans l'accord de coalition présenté à la Chambre des Députés le 11 décembre dernier. Ce dérapage est d'autant plus préoccupant que le SSM couvre une proportion importante et croissante des salariés hors fonctionnaires.

De concert avec le décrochage manifeste de la productivité apparente du travail consécutif notamment à la crise économique et financière, 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 comme l'atteste le graphique suivant.

Graphique 1 : Evolution des coûts salariaux unitaires nominaux

Indices 2000=100

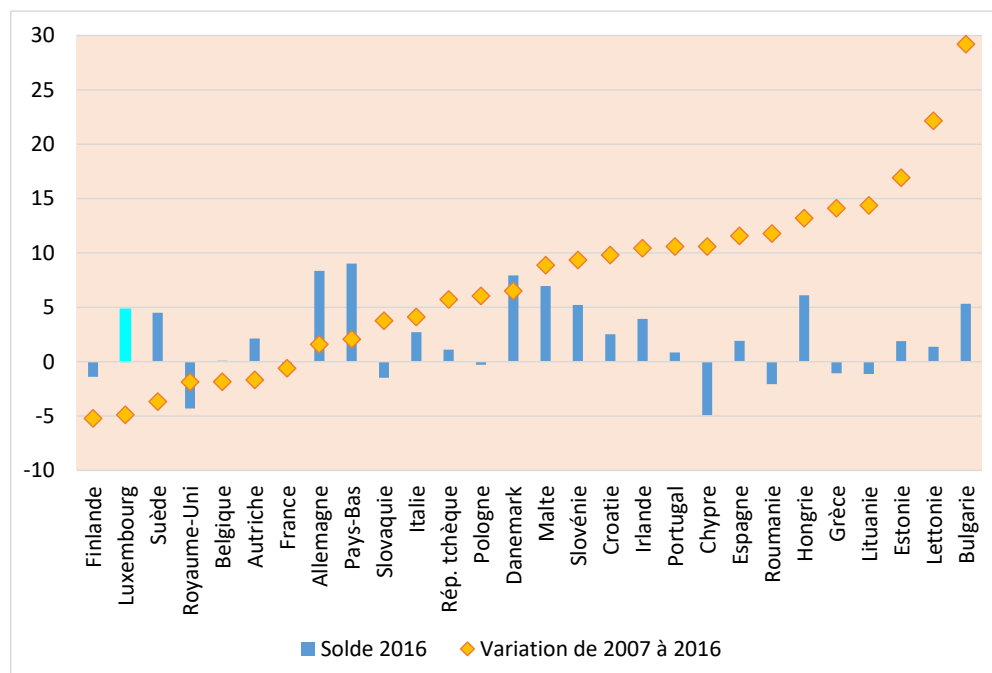


Source : Commission européenne, calculs Chambre de Commerce.

Note : Calcul sur la base de l'évolution de la productivité apparente du travail (PIB sur emploi total).

Cette dérive impressionnante des coûts salariaux luxembourgeois va d'ailleurs de pair avec une détérioration tendancielle de la balance courante du Luxembourg, mise en exergue dans le graphique suivant.

Graphique 2 : Evolution des balances courantes (biens et services)
En % du PIB



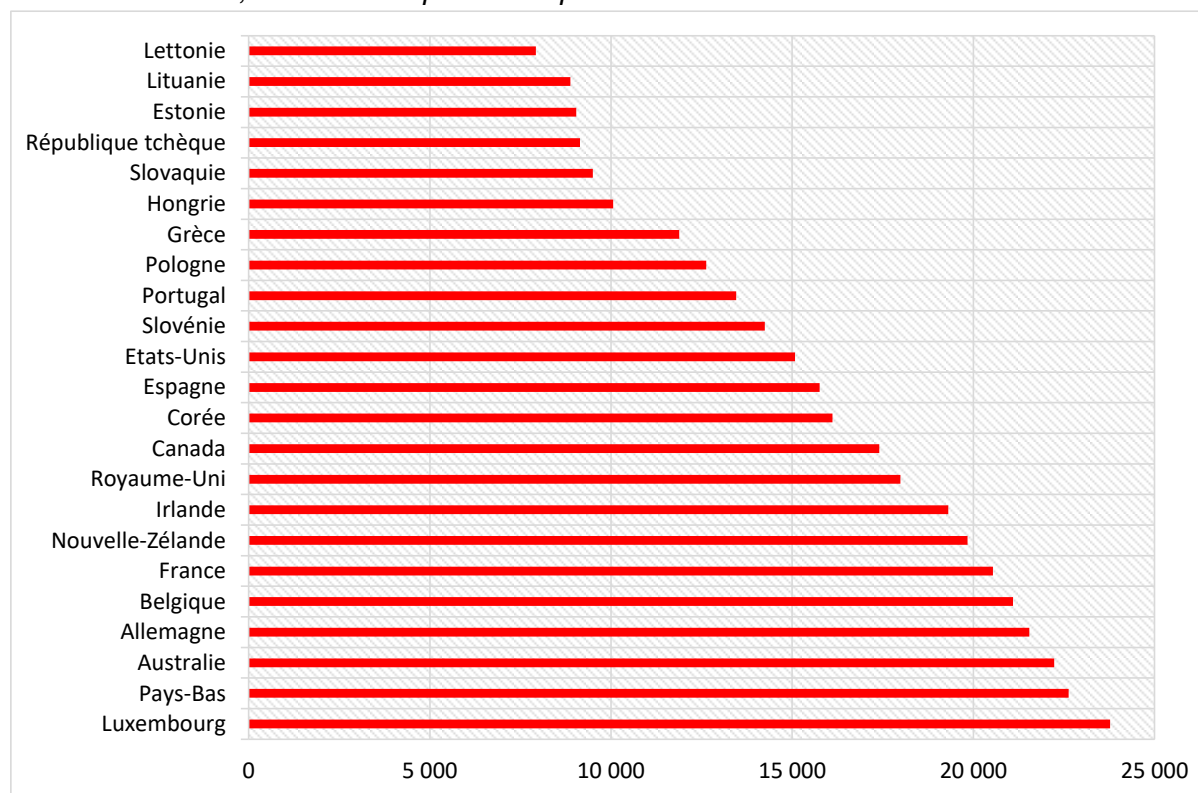
Sources : Eurostat et Commission européenne (extrait du rapport sur le mécanisme d'alerte 2018).

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.

Graphique 3 : Salaires minimums annuels en comparaison internationale

Situation en 2017, en dollars et parités de pouvoir d'achat



Source : OCDE.

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 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 encore 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.

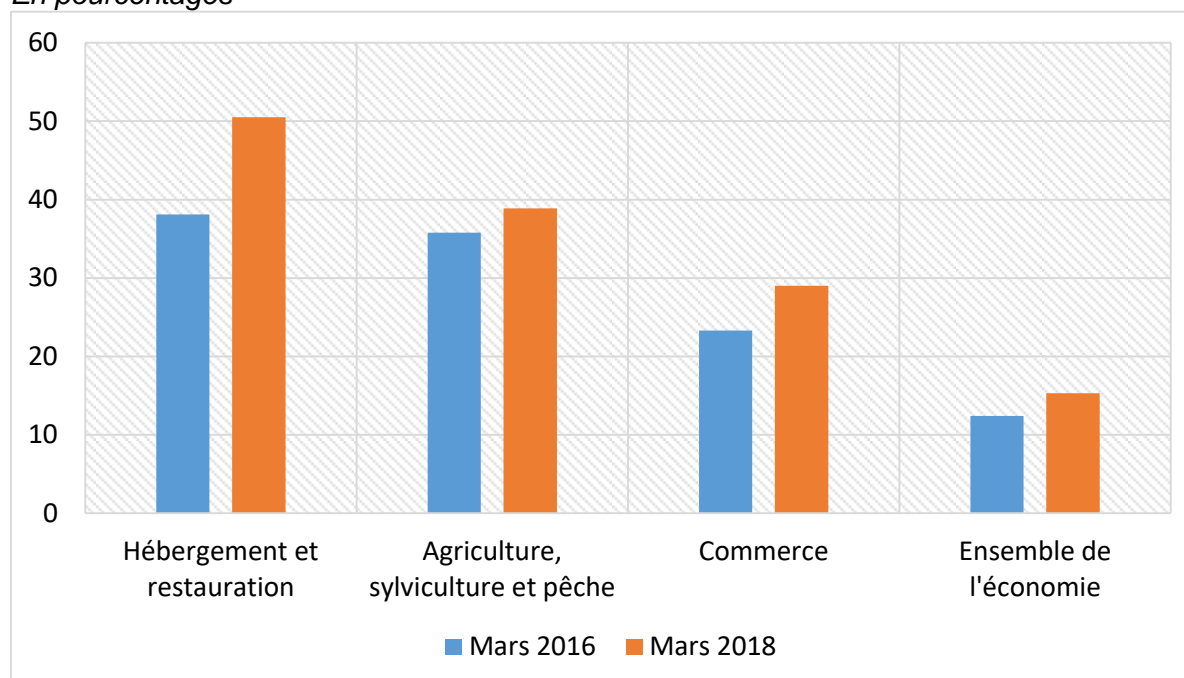
Cette situation est encore aggravée par l'importance de la population couverte par le SSM. Pour rappel, la proportion des salariés (hors fonctionnaires) se trouvant au SSM ou à son voisinage s'établissait à 12,4% en mars 2016 pour l'économie luxembourgeoise dans sa globalité, mais cette proportion a nettement augmenté depuis lors. Elle s'est, selon l'IGSS, établie à 15,3% pour l'ensemble de l'économie en mars 2018, près de 60.000 personnes étant désormais concernées.

La Chambre de Commerce attire l'attention sur cette vive progression, qui a été bien plus marquée encore dans des secteurs comptant déjà auparavant la plus forte proportion d'employés se situant au voisinage du SSM – ce qui contribue à accentuer la polarisation de

l'économie grand-ducale. Ainsi, de mars 2016 à mars 2018 et selon l'IGSS, la proportion en question est passée de 38% à 50,5% dans le secteur « Hébergement et restauration » et de 23% à 29% dans le commerce. Elle s'établit par ailleurs, toujours en mars 2018, à 39% dans l'agriculture, sylviculture et pêche. Cette situation signifie qu'une augmentation du SSM devrait être considérée avec plus de parcimonie que par le passé, car elle pèse désormais de manière écrasante sur trois secteurs très intensifs en main-d'œuvre et induit de la sorte des distorsions croissantes entre les différentes branches de l'économie. En 2017, le rapport entre l'emploi et la valeur ajoutée était trois fois plus élevé dans l'hébergement et la restauration et l' « agriculture, sylviculture et pêche » que dans l'ensemble de l'économie, ce qui met en lumière un puissant effet d'éviction de l'emploi par le SSM (ce dernier pesant de manière disproportionnée sur des branches particulièrement intensives en emplois).

Graphique 4 : Proportion de salariés (hors fonctionnaires) rémunérés au voisinage du SSM

En pourcentages



Source : Projet de loi n°7381 sous avis

Une telle situation traduit immanquablement un dysfonctionnement profond du marché du travail national, dans la mesure où une proportion importante (voire même une majorité dans l'hébergement et restauration) de salariés n'est pas rémunérée en fonction des conditions normales du marché du travail.

En d'autres termes, 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. 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 subventionnement massif 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.

D'autres modalités possibles d'augmentation du pouvoir d'achat des salariés les moins favorisés

Au surplus, la Chambre de Commerce tient à souligner le fait que l'augmentation de 1,1% du SSM, qui devrait être suivie par une augmentation additionnelle à charge des entreprises de 0,9% en 2019 en vertu de l'accord de coalition, ne constitue pas la seule modalité possible d'augmentation du pouvoir d'achat des personnes concernées. Le Gouvernement issu des élections du 14 octobre le reconnaît d'ailleurs implicitement dans son accord de coalition, puisque la hausse du SSM net à concurrence de 100 EUR par mois mentionnée dans cet accord serait obtenue à raison des deux tiers par le truchement d'ajustements fiscaux – qui ne sont pas précisés à ce stade. La Fondation IDEA asbl¹ a avancé des propositions concrètes en la matière, consistant en premier lieu à jouer sur une adaptation du mode de calcul de la contribution dépendance, avec un ajustement conjoint du taux de la contribution d'une part (ce taux passant de 1,4 à 2% environ) et d'autre part de la base à laquelle s'applique ce taux (serait désormais retranché de la base un montant correspondant au SSM mensuel non qualifié, au lieu d'un quart de ce montant actuellement). Cette mesure rapporterait environ 22 EUR par mois au titulaire d'un SSM.

En deuxième lieu et toujours dans le cadre de la proposition d'IDEA, l'actuel crédit d'impôt pour salariés (CIS) serait rehaussé en faveur des « *bas salaires* », avec à la clef un gain mensuel de l'ordre de 35 EUR pour le bénéficiaire d'un SSM. Cette modulation sociale accrue du CIS serait pleinement conforme à la philosophie de la réforme fiscale mise en œuvre en janvier 2017, qui relevait déjà le CIS de manière sélective. De surcroît, elle ne porterait préjudice ni à la compétitivité des entreprises, ni à l'emploi des moins qualifiés, au contraire d'une augmentation du SSM brut.

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

¹ Voir « *Salaires minimum : vers un « coup de pouce » de 100 euros ?* », <http://www.fondation-idea.lu/2018/10/12/salaire-minimum-vers-un-coup-de-pouce-de-100-euros/>.

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 pensions² 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. Dans ces conditions et dans un souci de pallier cette asymétrie, 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.

Une fiche d'évaluation de l'impact financier insuffisante

Le projet de loi sous avis renferme une estimation de l'impact du projet de loi sous avis sur les coûts salariaux des entreprises et sur les dépenses du Fonds pour l'emploi.

Le coût total pour les entreprises, contributions sociale des employeurs comprises, se monterait à près de 21 millions EUR selon la fiche financière. La Chambre de Commerce tient cependant à souligner le caractère très parcellaire de ce calcul. D'une part, la revalorisation du SSM de 1,1% devrait se répercuter sur les exigences salariales des travailleurs se situant au-delà du SSM – ce dernier constituant une référence pour nombre d'entre eux. Avec de proche en proche une dérive salariale généralisée en 2018 et en 2019, qui alimentera à son tour une augmentation de l'indicateur utilisé pour déterminer la revalorisation du SSM en

² Ce facteur modérateur permet de diminuer l'impact du réajustement des pensions au niveau de vie actuel (mesuré par l'évolution de salaires réels de référence) et peut porter la valeur 1, 0,5 ou 0. S'il est fixé à 1, les pensions sont réajustées à 100% au niveau de vie, s'il est fixé à 0,5 le réajustement des pensions au niveau de vie est réduit de moitié et s'il est fixé à 0, les pensions ne sont pas réajustées pour l'année concernée.

janvier 2021. D'autre part, l'estimation de l'incidence sur les entreprises est purement statique. Comme nombre de sociétés luxembourgeoises présentent une rentabilité réduite, elles seront sans doute contraintes de répercuter leur masse salariale accrue sur leurs prix de vente. Il en résultera une nouvelle poussée de l'inflation – en particulier dans les services abrités, donc une application plus précoce de la prochaine tranche d'indexation des rémunérations. Ces effets seront encore renforcés par l'augmentation additionnelle de 0,9% du SSM à charge des entreprises, annoncée dans l'accord de coalition précité.

L'estimation de l'incidence budgétaire est tout aussi limitative, puisqu'elle se limite à l'incidence de l'augmentation du SSM sur les dépenses du Fonds pour l'emploi. Or en vertu de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, « *[l]orsque des projets ou propositions de loi, des projets d'amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle ainsi que des projets de règlement comportent des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget, ils sont obligatoirement accompagnés d'un exposé des recettes et des dépenses nouvelles ou des modifications de recettes et de dépenses à prévoir au budget. Cet exposé comprend une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. La fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel* ». Il conviendrait en particulier de prévoir non seulement l'impact global d'un SSM brut accru sur les dépenses de personnel, mais également les répercussions directes et indirectes des rehaussements du SSM et des salaires avoisinants sur l'indice des prix, et partant sur diverses dépenses de fonctionnement des Administrations publiques. A court, moyen et long termes.

* * *

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

BMU/DJI