

Objet : Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 139quater, alinéa 7 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. (5258BMU/PMR)

*Saisine : Ministre des Finances
(6 mars 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous revue (en abrégé ci-après, le « Projet ») vise à déterminer les règles d'application et les bases de calcul du crédit d'impôt salaire social minimum (en abrégé ci-après, le « CISSM »), soit un nouveau crédit d'impôt spécifique destiné prioritairement aux destinataires du salaire social minimum (en abrégé ci-après, le « SSM »). Le CISSM, qui sera versé avec le salaire net, se montera à 70 EUR par mois pour les personnes travaillant à temps plein et dont le salaire brut se situe entre 1.500 et 2.500 EUR par mois. Pour rappel, à la date de rédaction de cet avis le SSM mensuel s'élève à 2.071.1 EUR pour une personne de 18 ans et plus non qualifiée et à 2.485.32 EUR pour un salarié qualifié de la même catégorie d'âge.

Le montant du CISSM sera inférieur pour les personnes travaillant à temps partiel (au prorata du nombre d'heures) et pour les personnes dont le revenu en équivalent temps plein se situe entre 2.500 et 3.000 EUR par mois – avec un déclin graduel, linéaire, entre ces deux bornes de revenu. Le CISSM est par ailleurs un crédit d'impôt lié à l'activité, puisqu'il se limite aux salariés.

Ce CISSM n'est que l'un des reflets d'une volonté politique d'ensemble, visant à augmenter, à partir du 1^{er} janvier 2019 (rétroactivement dans sa majeure partie), le SSM net (c'est-à-dire déterminé après cotisations sociales et impôt sur le revenu des personnes physiques) à raison de 100 EUR par mois environ – le montant exact du gain net dépendant de la classe d'imposition et du niveau du revenu. Cet objectif sera atteint par le biais du CISSM, mais également au moyen d'une augmentation de 2% (soit 1,1% déjà concédé, plus 0,9% actuellement en discussion) du SSM brut, qui est intégralement à charge des entreprises.

Par ailleurs, le Projet est à lire en parallèle avec l'article 3 du projet de loi n°7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 que la Chambre de Commerce avise concomitamment¹.

Le présent avis se focalise essentiellement sur le CISSM, qui alimente une grande partie du gain net de 100 EUR précité et fait seul l'objet du Projet. Cependant, étant donné que d'un point de vue économique cette disposition s'inscrit dans un ensemble plus large, le présent avis comporte également diverses considérations sur la hausse de 2% du SSM brut applicable rétroactivement ou non au 1^{er} janvier 2019.

¹ Voir avis n°5253 de la Chambre de Commerce du 2 avril 2019.

La Chambre de Commerce considère que la hausse de 2% précitée va à l'encontre de l'attractivité économique du Luxembourg et est de nature à porter préjudice à l'emploi, particulièrement à celui des plus faiblement qualifiés. Si CISSM est quant à lui un mécanisme globalement intéressant, qui est de nature à renforcer l'incitation au travail et est socialement ciblé, il pourrait par contre s'avérer problématique d'un point de vue pratique pour les entreprises – surtout les plus petites d'entre elles – si ses modalités d'application ne sont pas significativement assouplies. La Chambre de Commerce considère que les entreprises devraient même être complètement déchargées de la mise en œuvre pratique du CISSM. Il importe par ailleurs de clarifier de nombreux aspects du Projet sous avis.

Considérations générales

Le Gouvernement a décidé d'augmenter à raison de 100 EUR nets (environ) le SSM, et ce en trois étapes.

La **première étape** est une hausse de 1,1% du SSM brut à charge des entreprises, qui a été mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2019, en vertu de la loi du 21 décembre 2018 modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail² (ci-après, la « loi du 21 décembre 2018 »), dans le cadre d'un processus « semi-automatique » d'évolution du SSM en fonction des salaires réels.

La **deuxième étape**, affectant également de plein fouet les seules entreprises, est une nouvelle hausse de 0,9% qui sera introduite de manière rétroactive à la même date. Ces deux ajustement vont donner lieu à une augmentation de 41 EUR du SSM de base (et de 49 EUR pour les salariés qualifiés). Il devrait en résulter une augmentation nette du SSM se situant entre 31 et 39 EUR pour un salarié non qualifié, du fait du paiement des cotisations sociales personnelles et en fonction de la situation fiscale (classe d'impôt et déductions, notamment).

La **troisième étape** vise à aboutir à l'augmentation nette précitée du SSM, qui devrait s'établir à 100 EUR environ. Il s'agit de l'instauration d'un nouveau CISSM de quelque 70 euros pour les titulaires du SSM, le SSM brut supporté par les entreprises n'étant nullement altéré par cette disposition – à l'inverse des deux autres composantes de l'augmentation du SSM net.

Ces diverses composantes font l'objet d'un examen détaillé *infra*.

Les hausses de 1,1 et de 0,9% à charge des entreprises : un mauvais signal

Les entreprises se voient confrontées à une nouvelle augmentation de 2% du montant brut du SSM, reposant sur deux hausses successives de 1,1% et de 0,9%.

L'augmentation à raison de 1,1% du SSM brut à charge des entreprises (« 1^{ère} étape ») a été mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2019, en vertu de la loi du 21 décembre 2018. Cette augmentation relève d'un processus semi-automatique hautement nuisible à la compétitivité et à l'emploi faiblement qualifié et donc à la cohésion sociale, déjà critiqué à plusieurs reprises par la Chambre de Commerce. Ce processus contribue en effet à rigidifier l'évolution du SSM non qualifié ou qualifié, et par capillarité celle d'une large gamme de salaires se situant au-delà de ces deux seuils.

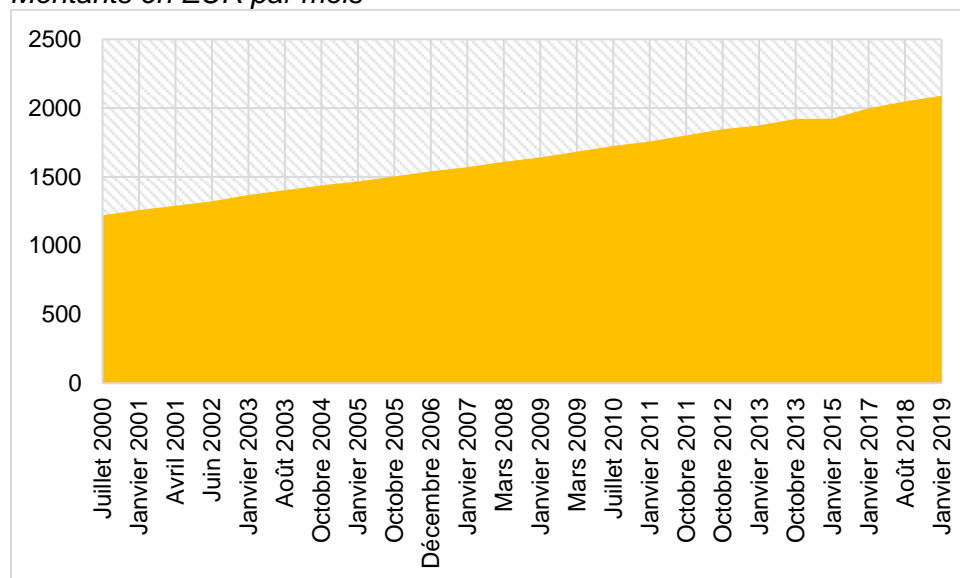
² Voir l'avis n°5198 de la Chambre de Commerce du 14 décembre 2018.

La hausse additionnelle de 0,9% (« 2^{ème} étape ») est encore plus nuisible que l'accroissement semi-automatique (de 1,1% en l'occurrence, soit la « 1^{ère} étape ») qui, à côté de nombreux inconvénients de taille, présente l'avantage de se baser sur des indicateurs précis (à défaut d'être pertinents), notamment l'évolution d'un indicateur salarial calculé par l'Inspection générale de la sécurité sociale³ (en abrégé ci-après, l'« IGSS »). La 2^{ème} étape est quant à lui totalement arbitraire et vient encore « charger la barque » d'un coût salarial luxembourgeois à la dérive. A une semi-automatisme hautement préjudiciable aux entreprises relevant de la « 1^{ère} étape » vient désormais s'ajouter une hausse intempestive, rétroactive de surcroît.

Cette nouvelle pénalité est infligée aux entreprises alors même que le SSM brut se caractérise par une forte hausse depuis 2000, comme l'indique le graphique ci-dessous. Le SSM a en effet au cours de cette période connu une augmentation de plus de 70%, bien plus élevée que l'évolution de l'indice des prix à la consommation national sur la même période (soit 41%).

Graphique 1 : Evolution du SSM brut

Montants en EUR par mois



Source : Ministère du Travail, STATEC et calculs Chambre de Commerce.

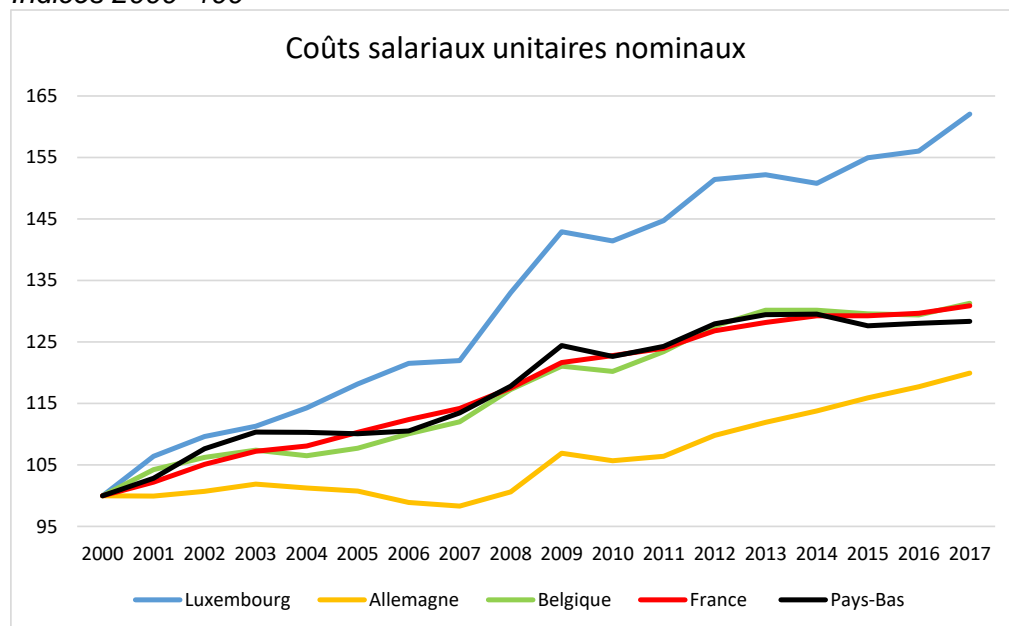
Note : pour janvier 2019, prise en compte de l'ajustement à hausse de 1,1% et de celui de +0,9% (qui n'est pas encore introduit à ce jour, mais sera appliqué rétroactivement avec pour date de référence le 1^{er} janvier 2019).

A cause notamment de l'augmentation plus que soutenue du SSM, le Luxembourg se caractérise depuis 2000 par une considérable dérive de sa compétitivité dont atteste le graphique suivant, reflétant l'évolution du coût salarial unitaire (à savoir les coûts salariaux moyens par unité produite, dont l'augmentation ne peut qu'être difficilement couverte par une hausse des prix de vente dans une petite économie ouverte largement « price taker »). Le coût salarial unitaire a d'ailleurs encore augmenté de plus de 5% en 2017 selon le récent « rapport pays » de la Commission européenne⁴.

³ Indicateur établi à partir d'une population de référence, à savoir les salariés de 20 à 65 ans affiliés à titre obligatoire auprès de la Caisse nationale d'assurance pension, ainsi que les salariés de 20 à 65 ans du secteur public. Afin d'éliminer l'influence d'une augmentation du SSM de référence au cours de la période d'observation des salaires, il est procédé à l'élimination de 20% des salaires les plus bas, ainsi que de 5% des salaires les plus élevés.

⁴ Country Report Luxembourg 2019, Commission Staff Working Document, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-luxembourg_en.pdf.

Graphique 2 : Evolution des coûts salariaux unitaires nominaux
Indices 2000=100



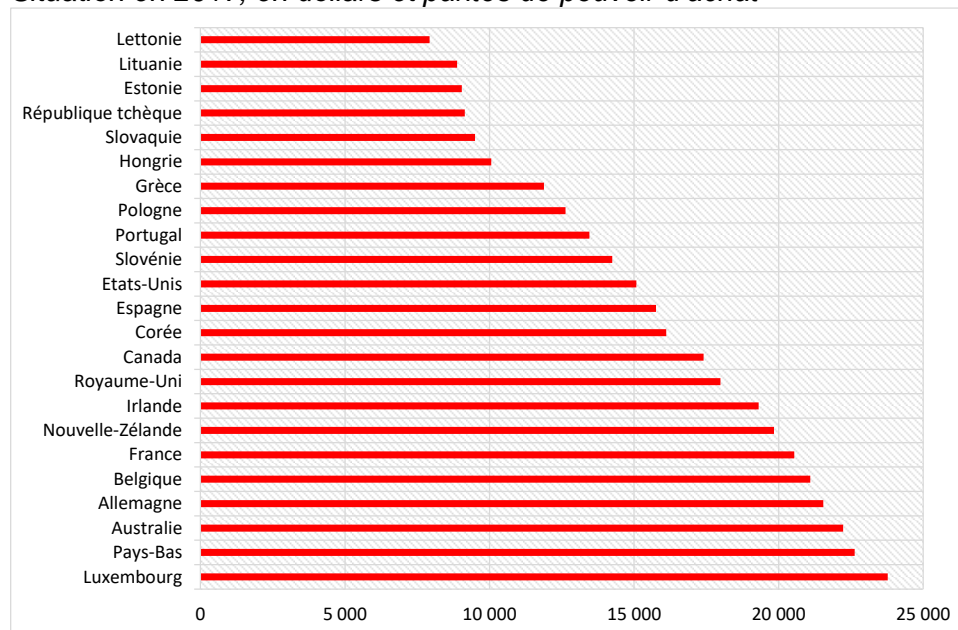
Source : Commission européenne, calculs Chambre de Commerce.

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

Ces évolutions ont au demeurant porté le SSM de base à un niveau particulièrement élevé au Luxembourg par rapport au salaire minimum pratiqué dans les autres pays de l'OCDE.

Le SSM brut au Grand-Duché est le plus haut dans 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.

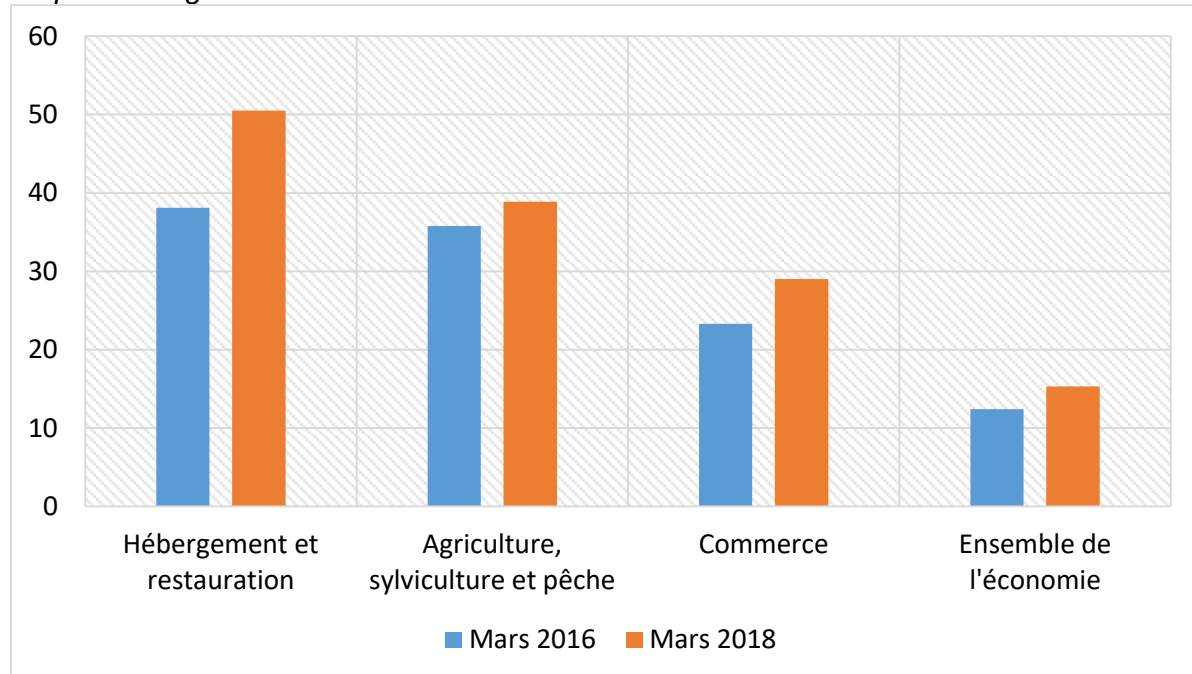
Enfin, la nouvelle hausse de 2% du SSM à charge des entreprises est de nature à porter préjudice à l'emploi faiblement qualifié. A titre d'exemple, des secteurs aussi intensifs en main-d'œuvre que le commerce et l'horeca emploient respectivement près de 30% et plus de 50% de leur personnel au voisinage du SSM, ce qui reflète le fait qu'en raison de son niveau comparativement élevé au Luxembourg, le SSM ne joue plus 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.

Cette proportion de salariés se situant au voisinage du SSM tend d'ailleurs à augmenter au fil du temps au sein des deux branches économiques précitées. Ainsi, de mars 2016 à mars 2018, la proportion en question est, selon l'IGSS, passée de 38% à 50,5% dans le secteur de l'hébergement et la restauration et de 23% à 29% dans le commerce.

Or, toute augmentation indiscriminée du niveau du SSM brut a 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. Une hausse indifférenciée du SSM accroît notamment les risques de substitution du capital au travail ou le recours à des immigrants et frontaliers plus qualifiés.

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

En pourcentages



Source : Projet de loi n°7381 modifiant l'article L.222-9 du Code du travail.

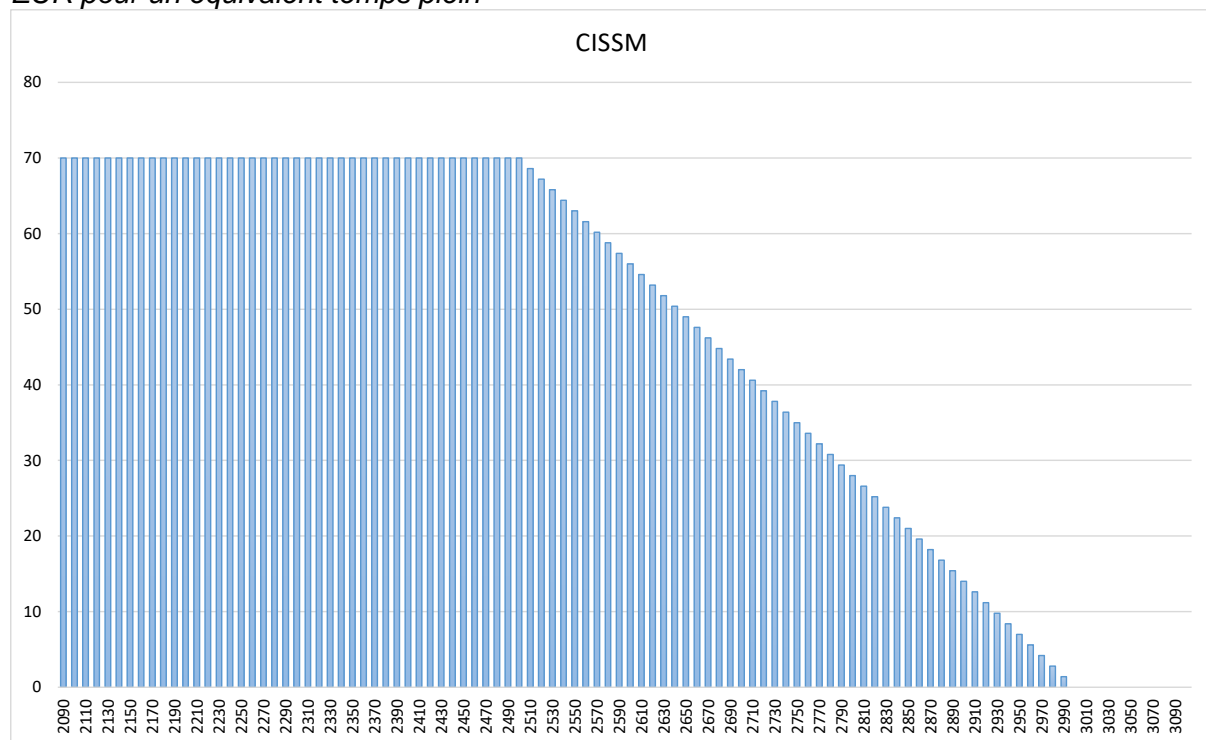
En d'autres termes, un nombre croissant de salariés peu ou pas qualifiés tendent à être « rattrapés » par le SSM. En raison de son niveau comparativement élevé au Luxembourg, le SSM ne joue pas son rôle de borne salariale inférieure et de glissière de sécurité. Il constitue *de facto* un instrument permettant 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.

La « 3^{ème} étape » : l'augmentation du SSM via le nouveau crédit d'impôt salaire social minimum

La troisième étape, qui fait l'objet du Projet, consiste à jouer sur le net sans affecter le brut. Schématiquement, le crédit d'impôt que le Projet se propose d'introduire déclinerait graduellement à partir d'un salaire brut mensuel de 2.500 EUR et disparaîtrait pour les salaires excédant 3.000 EUR. Cette dernière étape qui rappelle une proposition élaborée par IDEA en octobre 2018 même si elle revêt une complexité bien plus significative au niveau de sa mise en œuvre concrète comme l'établit *infra* le présent avis, permet de renforcer l'incitation au travail. Ce CISSM a également pour effet une atténuation du coût pour les entreprises, par rapport à une situation où l'augmentation nette de 100 EUR par mois se serait effectuée sur la base d'augmentations du SSM brut uniquement.

Graphique 5 : Evolution du CISSM en fonction du revenu EUR pour un équivalent temps plein



Source : Projet et calculs de la Chambre de Commerce.

Dans le graphique pourquoi aller jusque 3090 alors que déjà 0 à 3010 ?

La Chambre de Commerce considère que le CISSM est un mécanisme globalement intéressant. Il permet de cibler les personnes en activité, ce qui est de nature à renforcer l'incitation au travail et à lutter contre les « pièges d'inactivité », identifiés notamment par la

Commission européenne⁵ et dans une récente publication de la Chambre de Commerce⁶. Il s'agit en outre d'un outil socialement ciblé, puisqu'il ne concerne que les personnes gagnant – du moins pour un équivalent temps plein – entre 1.500 et 3.000 euros. Le dispositif comporte par ailleurs une diminution linéaire du montant du CISSM entre 2.500 et 3.000 EUR par mois – montant de revenu à partir duquel le CISSM devient nul comme l'illustre le graphique 5 – ce qui renforce encore le ciblage inhérent Projet et permet d'éviter de pénaliser excessivement les personnes se situant juste au-dessus du SSM.

S'il présente donc nombre de caractéristiques intéressantes du point de vue économique et social, le CISSM pourrait par contre, du moins si ses modalités d'application ne sont pas suffisamment souples, s'avérer problématique d'un point de vue pratique pour les entreprises. Divers problèmes de mise en œuvre du nouveau mode de rémunération pourraient en effet surgir en relation notamment avec la nécessaire mise à jour des systèmes de calcul des salaires des entreprises, surtout dans les petites entreprises et au sein des secteurs les plus concernés comme l'horeca et le commerce, qui regroupent nombre de petites entités. Pour rappel, les micro-entreprises (de 0 à 9 personnes employées) représentent 88% du nombre total d'entreprises au Luxembourg⁷.

Le revenu à prendre en compte pour déterminer le montant du CISSM devrait tout d'abord être défini de manière plus précise. A l'article 3 (2) du projet de budget 2019, il est indiqué: « *Par salaire brut mensuel au sens de cet article, il y a lieu d'entendre l'ensemble des émoluments et avantages, y compris les exemptions en application de l'article 115 mis à la disposition du salarié au cours du mois concerné. Les revenus non périodiques ne sont cependant pas à inclure tant que leur somme, pour l'année d'imposition concernée, ne dépasse pas le montant de 3 000 euros, à moins qu'ils ne constituent la contrepartie d'une réduction de la rémunération ordinaire* ». La Chambre de Commerce se demande si le salaire brut mensuel de référence conditionnant le calcul du montant du CISSM inclut ou non les suppléments payés pour heures supplémentaires, ou pour travail de nuit, de dimanche ou encore en relation avec des jours fériés. Par ailleurs, la notion de « revenu non périodique » doit être impérativement précisée. Il semble que les primes soient exclues, mais le traitement des commissions commerciales n'est pas précisé dans le Projet.

Il s'imposerait par ailleurs de confirmer le statut des contribuables ne disposant pas d'une carte d'impôt. Selon l'article 1^{er} du Projet, le CISSM est bonifié aux salariés qui disposent d'une fiche de retenue d'impôt et « *[s]i le salarié ne dispose pas d'une fiche de retenue d'impôt, l'employeur n'est pas en droit d'accorder un crédit d'impôt* ». Comme elle l'a fait dans le cadre de son avis n°5253 précité sur le budget 2019, la Chambre de Commerce estime qu'il est nécessaire de prévoir que le CISSM puisse être demandé via déclaration ou décompte annuel pour les contribuables percevant des revenus d'occupation salariée mais n'ayant pas de carte d'impôt (principalement parce que les revenus en question ne sont pas soumis à retenue à la source au Grand-Duché), au regard du droit européen⁸. Elle constate que le Conseil d'Etat, dans son avis n°53.290 du 26 mars 2019 sur ledit Projet a émis une opposition formelle à ce sujet. La Chambre de Commerce vient par ailleurs d'avoir connaissance, en date du 2 avril 2019, d'un amendement parlementaire visant à rectifier cette situation, qu'elle commente dans un avis distinct.

⁵ Voir en particulier le « Country report 2019 » précité, page 34 : « *The financial disincentives to work stemming from the tax-benefit system are a persistent problem* ».

⁶ Actualité et tendances n°21 : « *Pauvreté : de la juste mesure aux mesures appropriées* », mars 2019, <https://www.cc.lu/actualites/detail/actualite-et-tendances-n21-pauvrete-de-la-juste-mesure-aux-mesures-appropriees/>.

⁷ Voir 2018 SBA Fact Sheet Luxembourg, Commission européenne.

⁸ Pour mémoire, le CIS et le crédit d'impôt pour pensionnés étaient également au départ limités aux détenteurs de cartes d'impôt. Suite à une condamnation de la CJUE (C-300/15 Kohll-Schlesser) la LIR a été modifiée (loi du 23/12/2016).

En outre, point également relevé par le Conseil d'Etat, au niveau de la structure de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (en abrégé ci-après, la « LIR »), la Chambre de Commerce note que le CISSM devrait plutôt trouver sa place après l'article 154quinquies, puisque les articles 139bis et 139ter prévoyant initialement le crédit d'impôt salarié et le crédit d'impôt pensionné ont été abrogés et leur contenu transféré aux articles 154quater et 154quinquies. Ce changement s'inscrirait dans la prolongation de celui préconisé ci-dessus dans la mesure où une insertion du CISSM après l'article 154 LIR sortirait ce dispositif du strict cadre de la retenue sur traitements et salaires.

Doit aussi être impérativement clarifiée la base de calcul des heures de travail à prendre en compte pour les titulaires du SSM (et les autres personnes concernées, se situant entre 2.500 et 3.000 EUR par mois en termes de salaires bruts mensuels fictifs) occupés à temps partiel. Un régime « *au prorata* » va, assez logiquement, être appliqué, ce qui revient à dire par exemple qu'un salarié rémunéré à mi-temps bénéficiera d'un CISSM de 35 EUR par mois⁹. Cependant, le référentiel utilisé afin de calculer ce montant *au prorata* du CISSM sera-t-il un nombre forfaitaire d'heures, ou plutôt le nombre effectif des heures prestées ? L'article 1^{er}, (3) du Projet semble pencher vers cette seconde formule, puisqu'il fait mention des « *heures de travail effectivement rémunérées* » au cours du mois. Dans un tel cas de figure, le montant du crédit d'impôt pourrait dans certains cas et en théorie varier d'un mois à l'autre en fonction du régime de rémunération et des heures effectivement rémunérées, pouvant être affectées le cas échéant par d'éventuelles heures supplémentaires. Il s'agirait là d'un facteur de complication pour les entreprises – particulièrement pour les plus petites d'entre elles – par rapport à un régime plus forfaitaire, d'autant que le statut des heures supplémentaires n'est pas clairement spécifié dans le Projet. La Chambre de Commerce demande dès lors instamment une clarification ou une adaptation de cette partie du texte.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que le CISSM n'est pas accordé pour les salaires bruts mensuels (ou le cas échéant les salaires bruts mensuels fictifs) n'atteignant pas au moins 1.500 EUR. Ce seuil de 1.500 EUR est difficile à appréhender. Il est en effet inférieur au salaire brut minimum, ce qui s'apparente à une contradiction logique – à moins qu'il ne s'agisse de couvrir les salariés payés au SSM âgés de 15 à 17 ans (SSM égal à 1.553,33 EUR par mois depuis le 1^{er} janvier 2019 pour cette catégorie). Cette contradiction apparente doit être expliquée voire même supprimée.

De surcroît, la question du préfinancement du SSM par les entreprises se pose avec acuité. Il est en effet prévu que l'employeur procède à une compensation avec les retenues d'impôt et verse la différence à l'Administration des contributions directes (en abrégé ci-après, l'« ACD ») – à l'instar de la situation prévalant déjà actuellement pour le crédit d'impôt pour salariés (en abrégé ci-après, le « CIS »). Dans de nombreux secteurs présentant une forte concentration de salaires se situant dans le voisinage du SSM, comme l'horeca ou le commerce (voir le graphique 4 *supra*), il est cependant à craindre que le montant des CISSM soit souvent supérieur à celui de la retenue sur les traitements et salaires, ce qui occasionnerait le cas échéant des problèmes de liquidité. Le Projet reconnaît d'ailleurs la matérialité de ce souci, puisqu'il est prévu que dans une telle situation l'employeur aura droit à un remboursement de la part de l'ACD – un tel retard pouvant s'effectuer avec retard, au vu de la situation prévalant actuellement pour le CIS.

Ce phénomène de préfinancement étant susceptible d'affecter des entreprises déjà peu rentables voire même fragiles, il s'impose d'y remédier de manière proactive, par exemple

⁹ Pour un tel salarié, les seuils précités de 2.500 et 3.000 EUR continuent à s'appliquer, mais par rapport à son salaire brut mensuel fictif, égal au salaire effectif qu'il aurait perçu s'il travaillait à temps plein.

en impliquant davantage le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) qui dispose de données pouvant s'avérer très utiles à cet égard. La Chambre de Commerce note d'ailleurs qu'en ce qui concerne les salariés imposés forfaitairement d'après les dispositions de l'article 137, alinéa 5 LIR, il est prévu que le CCSS bonifie de façon périodique le CISSM (article 5 du Projet). Enfin, le CCSS devra transmettre par voie informatique à l'ACD le nom, le prénom et le matricule des salariés, de leurs employeurs et d'autres informations – ce qui est également de nature à justifier un rôle plus étendu du CCSS.

Il pourrait également s'avérer utile de clarifier la situation de certains statuts – par exemple les apprentis ou certaines catégories d'indépendants – au regard de ces nouvelles dispositions.

La version actuelle des textes est loin d'être limpide de ces divers points de vue. Compte tenu de ces nombreuses incertitudes et complications pratiques et de leur impact démesuré sur nombre de PME, la Chambre de Commerce considère que les entreprises devraient être complètement déchargées de la mise en œuvre pratique du CISSM. Une solution pourrait à titre d'exemple consister à prévoir son paiement par l'Etat tous les trois mois (cette trimestrialisation ne s'opérant que de manière transitoire, le cas échéant), à partir de la base de données sur les salaires de l'IGSS. En tout état de cause, la mesure ne peut entrer en vigueur que lorsque toute incertitude dans l'interprétation du texte aura été dissipée.

Enfin, selon le projet de budget 2019, le CISSM induirait un coût budgétaire de l'ordre de 60 millions EUR. La Chambre de Commerce regrette l'absence, au sein du Projet, d'une fiche financière fournissant les calculs détaillés aboutissant à cette estimation.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

BMU/PMR/DJI