

Luxembourg, le 13 décembre 2006

Projet de loi modifiant l'article L. 222-9. du Code du Travail en vue d'adapter le salaire social minimum

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

Par sa lettre du 15 novembre 2006, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu solliciter l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi sous rubrique.

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 à travers un avis commun.

Le présent avis commun s'inscrit dans la lignée des avis communs formulés lors des modifications précédentes de l'ancienne loi modifiée du 12 mars 1973 (« loi de 1973 ») portant réforme du salaire social minimum (« SSM »), abrogée par le Code du Travail, le dernier avis commun en date remontant au 9 décembre 2004.

1. Revalorisation projetée du SSM au 1^{er} janvier 2007

Le projet de loi sous avis a pour objet de procéder à une revalorisation du SSM en modifiant l'article L. 222-9 du Code du Travail. Les auteurs du présent projet de loi proposent de relever le SSM de 1,9% au 1^{er} janvier 2007.

Le paragraphe (2) de l'article L. 222-2 du Code de Travail oblige le Gouvernement à soumettre, tous les deux ans, 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 SSM. Sur base de ce rapport, le Gouvernement a la faculté de proposer un relèvement du SSM.

L'article 1er du présent projet de loi fixe le montant du SSM mensuel pour travailleurs non qualifiés à 234,91 EUR, au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. A l'indice actuel de 668,46, ledit SSM sera de 1.570,28 EUR. Les taux horaires correspondants sont de respectivement 1,3579 EUR (indice 100) ou de 9,0768 EUR (indice 668,46).

Conformément au paragraphe (1) de l'article L. 222-4 du Code du Travail, le niveau du SSM pour travailleurs qualifiés, définis conformément à l'article en question, est majoré de 20%. Les montants mensuels correspondants du SSM pour travailleurs qualifiés sont de 281,89 EUR (indice 100) respectivement de 1.884,34 EUR (indice 668,46). Les taux horaires correspondants sont de respectivement 1,6294 EUR (indice 100) et de 10,8921 EUR (indice 668,46).

2. Opposition du patronat à toute augmentation du SSM

D'une manière générale, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à exprimer leur opposition catégorique au mécanisme d'adaptation biennale du SSM.

En effet, le paragraphe (2) de l'article L. 222-2. du Code du Travail ne comporte pas d'obligation d'adapter le SSM. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent que la décision de relever le niveau du SSM, ainsi que l'importance d'un tel relèvement, doivent être étudiées au cas par cas en tenant compte de l'évolution de la situation économique générale.

Bien que la décision de relever le SSM en date du 1^{er} janvier 2007 découle des décisions du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, il importe de placer les évolutions automatiques engendrées par l'augmentation du SSM dans un contexte plus global de maintien de la compétitivité nationale et de l'évolution des salaires, tout en prévoyant que « la politique salariale doit dans le moyen terme respecter l'évolution de la productivité générale de l'économie luxembourgeoise »¹.

Ainsi, les chambres patronales sont d'avis que toute nouvelle adaptation du SSM aura un impact négatif sur la compétitivité des entreprises et de surcroît réduira l'employabilité des travailleurs résidents, surtout des travailleurs non-qualifiés.

L'exposé des motifs du projet de loi sous avis cite plusieurs études qui ont été réalisées ces dernières années en vue de mesurer l'impact de l'augmentation du SSM tant sur l'inflation que sur l'emploi et le chômage des jeunes, voire sur la distribution des salaires.

Les auteurs du projet de loi sous rubrique admettent que les études en question, même si elles permettent d'éclaircir certaines corrélations entre le SSM et d'autres indicateurs économiques, doivent être poursuivies et approfondies

¹ Avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, page 15

afin de donner une image plus précise des effets de l'augmentation du SSM sur d'autres variables socio-économiques.

Dans ce contexte, il importe de citer les remarques faites en conclusion du chapitre 2 de l'exposé des motifs intitulé « considérations d'ordre économique », plus particulièrement celles en relation avec l'impact du SSM sur la distribution des salaires².

- Il faut d'abord relever que les études précisent que « l'incidence négative sur l'emploi des travailleurs et en particulier des femmes et des jeunes n'est que peu affectée par le SSM ». Les auteurs admettent toutefois qu'il importe d'éviter de tirer des conclusions hâtives pour le Luxembourg, étant donné que, vu le manque d'études de qualité sur le sujet, une certaine prudence serait de mise. Dans ce contexte, l'OCDE est d'avis que le SSM devrait être fixé à un niveau adéquat et prévoir des décotes pour certaines catégories de travailleurs.
- Ensuite, il a été relevé qu'un « effet de diffusion au sein de la hiérarchie des salaires dans l'entreprise est déclenché par le SSM », alourdissant ainsi la masse salariale globale et pesant sur la compétitivité coût des entreprises.
- Enfin, le « SSM doit être vu comme un outil de redistribution des salaires de manière à éliminer les "working poor" ». Les spécialistes se demandent toutefois s'il ne faudrait pas plutôt compenser les ménages ne détenant qu'un faible revenu, malgré le fait qu'ils travaillent, par une allocation spécifique plutôt que par un relèvement du SSM.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont voulu rappeler ces quelques conclusions pour montrer à quel point l'impact négatif d'une augmentation du SSM sur l'économie est devenu un élément d'analyse confirmé, également au niveau des études économétriques.

Dans ce cadre, il importe aussi de citer le rapport présenté par le professeur Fontagné dans le cadre de l'Observatoire de la compétitivité³ qui donne un éclairage précieux sur les effets néfastes du niveau actuel du SSM à la fois sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et sur la cohésion sociale dans notre pays.

Dans leur avis commun du 9 décembre 2004, les deux chambres professionnelles avaient commenté les conclusions dudit rapport, commentaire qu'il importe de citer dans le présent avis :

« En particulier, il apparaît essentiel pour les deux chambres professionnelles de replacer le mécanisme de revalorisation du SSM dans la perspective de la stratégie de Lisbonne qui vise à faire de l'Union européenne "l'économie de

² « Etude de l'impact du salaire social minimum sur la distribution des salaires au Luxembourg » commentée et citée à l'exposé des motifs du projet de loi modifiant l'article L. 222-9. du Code du Travail en vue d'adapter le salaire social minimum, pages 8-10

³ « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier », Rapport du professeur Lionel Fontagné pour le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg, 15 novembre 2004

la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une grande cohésion sociale".

Il est indispensable que le Gouvernement et la Chambre des Députés prennent conscience des effets néfastes de l'adaptation projetée du SSM sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et sur l'emploi. Ces effets néfastes sont d'autant plus importants que l'augmentation projetée du SSM intervient dans une période au cours de laquelle les entreprises ont dû ou vont devoir faire face, dans un laps de temps extrêmement court, à une série d'augmentations de charges : l'indexation automatique des salaires de 2,5% (...) et (...) la revalorisation (...) du SSM (...). Ces augmentations successives et rapprochées dans le temps contribuent à fragiliser la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Dans un contexte de concurrence internationale accrue, la notion de productivité du travail doit demeurer au centre de toute politique salariale. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent sur l'impérieuse nécessité de prendre en considération cette réalité pour s'opposer à toute adaptation du SSM. »

Lors des augmentations précédentes du SSM, le Gouvernement a toujours soutenu que le SSM est devenu la rémunération objective d'un travail et qu'il résulte de la productivité apparente du travail fourni. Les autorités compétentes ont estimé, par ailleurs, que tous les intéressés devraient être d'accord sur le fait que « notre modèle social reste fondé sur le travail »⁴ et qu'il serait donc « normal de reconnaître, par une rémunération minimale, la valeur du travail fourni et en même temps la dignité du travailleur ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont jamais partagé ce point de vue. En augmentant une fois de plus le SSM, les auteurs du présent projet de loi illustrent le peu de respect qu'ils accordent à la valeur réelle du travail fourni. Dès lors, l'objectif du Gouvernement devrait être de déterminer un montant minimum auquel tout salarié doit être rémunéré.

Une fois ce seuil déterminé, la progression salariale devrait être du ressort de l'entreprise et devrait évoluer en fonction de la productivité de chaque salarié. Toute adaptation du SSM, de quelque nature que ce soit, n'a pour autre effet que de priver l'employeur des moyens de rétribuer l'amélioration de la productivité de ses salariés et de réduire la marge de manoeuvre des entreprises dans leurs négociations collectives.

Le rapport Fontagné déjà cité plus haut sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise fournit une multitude de raisons qui plaident contre le principe même d'une adaptation du SSM et partant celle programmée au 1er janvier 2007. La raison principale est que le SSM est totalement déconnecté de la productivité réelle du travail.

⁴ Exposé des motifs relatif au projet de loi modifiant l'article 14 de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum, Documents parlementaires N° 5399 du 25.11.2004, page 11

Dans la suite du présent avis, les deux chambres professionnelles souhaitent présenter de manière succincte les principaux arguments qui les amènent à s'opposer à toute adaptation du SSM.

Par ailleurs, Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à relever que l'impact financier engendré par la réévaluation du SSM au 1^{er} janvier 2007 a été évalué par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) dans le cadre d'une note en date du 3 novembre 2006 annexée au projet de loi sous avis. Ainsi, la hausse totale des salaires engendrée par une augmentation du SSM est estimée à 11,47 millions d'euros. Par ailleurs, la hausse des cotisations imputées à l'employeur est, quant à elle, estimée à 3,57 millions d'euros. Dans l'ensemble, le surcoût annuel total pour l'ensemble des entreprises serait de 15,04 millions d'euros.

3. Risque de réduction de l'employabilité des travailleurs résidents sans qualification ou peu qualifiés

Le niveau du SSM est particulièrement élevé par rapport au salaire minimum pratiqué dans les autres pays européens et le SSM brut au Luxembourg est d'ores et déjà le plus élevé d'Europe. Une comparaison internationale avait à cette fin été commentée plus en détail dans le cadre de l'avis commun du 9 décembre 2004. Ainsi, au début 2006, il fut constaté que le niveau du SSM au Luxembourg est environ 19% plus élevé qu'en France et 18% plus élevé qu'en Belgique.

Il est certain que la réévaluation au 1^{er} janvier 2007 ne ferait qu'accentuer cet écart.

Par ailleurs, comme l'explique le professeur Fontagné dans son rapport, le salaire social minimum a augmenté de 39% en valeur réelle au cours des vingt dernières années (1980-2001), alors que la progression des gains horaires réels des ouvriers de l'industrie n'a été que la moitié de l'augmentation du SSM.

Le niveau déjà élevé du SSM pose donc d'importants problèmes, notamment en termes de non employabilité des personnes résidentes sans qualification. En effet, l'augmentation du coût de la main-d'oeuvre la moins qualifiée n'incitera probablement pas les chefs d'entreprise à embaucher ces personnes, mais plutôt à recourir à des travailleurs plus qualifiés provenant de la Grande Région. Dès lors, le relèvement du SSM risque d'aggraver davantage à l'avenir les difficultés des personnes non ou peu qualifiées à trouver un emploi.

En effet, dans la mesure où bon nombre de personnes non qualifiées ont d'ores et déjà une productivité inférieure au salaire minimum, l'accroissement du niveau du SSM au 1^{er} janvier 2007 n'aura pour autre conséquence que d'accroître encore le nombre de chômeurs potentiels, de fragiliser davantage la cohésion sociale et de créer une brèche sérieuse à la politique de plein emploi visant précisément à intégrer prioritairement sur le marché du travail les personnes non ou peu qualifiées.

4. Niveau élevé du SSM et dysfonctionnement profond du marché du travail

Le Luxembourg est actuellement le pays d'Europe qui connaît la plus forte proportion de salariés payés au salaire minimum. Une telle situation traduit immanquablement un dysfonctionnement profond du marché du travail luxembourgeois, dans la mesure où une proportion importante de salariés est rémunérée dans des conditions qui ne sont pas les conditions normales du marché du travail. A l'heure actuelle, selon les statistiques de l'IGSS, 8,7% des hommes salariés et 16,9% des femmes salariés sont rémunérés au voisinage du SSM dans notre pays.

Dans ce domaine, le Luxembourg fait figure d'exception européenne. En effet, la comparaison avec d'autres pays européens indique que ceux-ci ont su contenir le salaire minimum au rôle de salaire réservé aux personnes les moins productives. En 2004, la proportion de personnes payées au salaire minimum est au Luxembourg 17 fois plus élevée qu'en Espagne, 16 fois plus élevée qu'au Royaume-Uni, 10 fois plus élevée qu'aux Etats-Unis, 7 fois plus qu'aux Pays-Bas ou en Italie, 4 fois plus qu'au Portugal.

La conséquence directe du niveau élevé du SSM entraîne mécaniquement un nombre croissant de salariés peu ou pas qualifiés à être « rattrapés » par le salaire minimum. C'est ce qui s'est passé dans les années 1990, où la proportion de salariés rémunérés au salaire social minimum a augmenté de 14% en 1993 à près de 17% en 1999. Pourtant, il est évident pour l'ensemble des acteurs économiques qu'« il n'est jamais bon que les mécanismes de marché ne jouent que sur une partie réduite du marché »⁵. Dans le cas du marché du travail, la proportion élevée de salariés rémunérés au SSM a des conséquences très négatives, dans la mesure où « il est désincitatif que des salariés relevant de mécanismes de marché se retrouvent "hors marché" en étant rattrapés par le salaire minimum »⁶.

Par ailleurs, en termes de cohésion sociale, le professeur Fontagné relève que, si la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum est importante, le salaire minimum ne parvient pas à remplir son objectif de redistribution. Cette analyse rejoint entièrement celle de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers. Les mécanismes de redistribution ne sont efficaces que lorsqu'ils sont ciblés. En pratique, le seul effet d'une augmentation du SSM consiste à accroître la proportion de la population active qui se trouve exclue des conditions normales du marché du travail.

Dès lors, accroître le niveau du SSM de 1,9% au 1er janvier 2007 ne ferait que contribuer à l'aggravation de cette situation préjudiciable à la cohésion sociale et à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

⁵ « Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier », Rapport du professeur Lionel Fontagné précité, page 92

⁶ Ibid. page 92

5. Effets néfastes sur la compétitivité des entreprises

Les résultats de l'étude commandée par le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur à la CREA (Université de Luxembourg) confirment l'analyse des chambres professionnelles concernant les effets néfastes de l'augmentation du SSM sur l'évolution des salaires moyens : « Les résultats de l'estimation mettent en évidence un effet positif et statistiquement significatif du SSM sur les salaires moyens versés par les entreprises et ce, indépendamment du modèle et de la catégorie de salariés retenus »⁷.

L'adaptation du SSM incite dès lors inévitablement les bénéficiaires de salaires bas ou même moyens à revendiquer des hausses conséquentes de leur propre niveau de salaire.

Il s'ensuit donc une tendance à la hausse généralisée de l'ensemble des salaires. Il est évident que la hausse du SSM aura des répercussions non négligeables sur les coûts de production des secteurs qui emploient un grand nombre de salariés rémunérés au SSM (hôtellerie, restauration, commerce de détail...).

Dans la plupart de ces secteurs, les chefs d'entreprise disposent de l'alternative suivante :

- soit ils ne répercutent pas la revalorisation du SSM sur les prix de vente et, dans ce cas, leur marge bénéficiaire diminue ;
- soit ils répercutent la revalorisation du SSM sur les prix de vente et, dans ce cas, l'inflation augmente et entraîne une adaptation indiciaire des salaires qui risque de déclencher une spirale inflationniste.

En définitive, chacune de ces deux voies alternatives aura des répercussions non négligeables sur les coûts de production des entreprises et portera ainsi gravement atteinte à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

6. Répercussions sur les cotisations sociales

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent que le SSM sert de référence pour déterminer l'assiette des cotisations sociales. L'augmentation du SSM entraînera donc inévitablement une augmentation des charges sociales des entreprises.

A terme, cette augmentation aura également des conséquences néfastes sur le budget de l'Etat. Dans un contexte de maîtrise des dépenses en matière de sécurité sociale, tout relèvement du SSM porte préjudice, non seule-

⁷ Résumé de l'étude « Effets du Salaire Social Minimum » au Luxembourg, exposé des motifs, figurant dans le rapport du Gouvernement à la Chambre des Députés sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus présenté conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum, Documents parlementaires N° 5399 du 25.11.2004, p. 38.

ment à la rentabilité des entreprises, mais également à l'équilibre des finances publiques.

Les deux chambres professionnelles réitèrent leur opposition au principe consistant à exprimer le plafond des cotisations en matière de sécurité sociale par un multiple du SSM.

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le projet de loi sous rubrique.