

CHAMBRE DE COMMERCE

CHAMBRE DES METIERS

Objet: Projet de loi modifiant l'article L.222-9 du Code du travail (4052WMR).

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
(31 octobre 2012)*

<p>AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRES DES METIERS</p>

Par sa lettre du 29 octobre 2012, Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a sollicité 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 projet de loi entend adapter les taux du salaire social minimum (ci-après, « SSM ») à l'évolution du salaire moyen pendant les années 2010 et 2011. Sur la période en question, l'indicateur sous-jacent au relèvement du SSM, à savoir le salaire horaire moyen de la population de référence¹ réduit à l'indice 100 de l'échelle mobile des salaires, enregistre une progression de 1,5 %. Il est dès lors proposé d'augmenter le salaire social minimum de 1,5 % au 1^{er} janvier 2013. Le SSM de base au nombre indice 756,27 passera ainsi de 1.846,51 EUR aujourd'hui à 1.874,19 EUR, le taux horaire correspondant augmentant de 10,6735 EUR à 10,8335 EUR. La population concernée par la mesure se chiffre à quelque 53.000 salariés. Le SSM qualifié, quant à lui, passerait de 2.215,81 EUR (12,8082 EUR / h) à 2.249,03 EUR (13,0002 EUR / h).

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, qu'à cette fin et 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** ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment, pour des raisons développées plus en détail par la suite, que les « conditions économiques générales » qui, selon

¹ La population de référence est la partie de la population active dont le revenu sert à déterminer l'indicateur. Cette population est constituée par tous 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. Il est toutefois procédé à l'élimination des 20% des salaires les plus bas, ainsi que de 5% des salaires les plus élevés.

l'article L.222-2, paragraphe (2) du Code du Travail, doivent être prises en compte par le Gouvernement dans le contexte de la proposition d'une augmentation du SSM à la Chambre des Députés, ne permettent nullement de procéder à une telle revalorisation du SSM. Etant donné que le relèvement du SSM, de par l'esprit du Code du travail, constitue une faculté et non pas une obligation – possibilité traduite notamment par l'emploi du bout de phrase « le cas échéant » dans l'article L.222-2, paragraphe (2) - les Chambres professionnelles estiment que le projet de loi sous avis doit être retiré sans délai du rôle de la Chambre des Députés.

Ainsi, les deux Chambres patronales s'opposent-elles formellement à la revalorisation projetée. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, ni les perspectives de croissance, ni l'évolution de la productivité des entreprises luxembourgeoises, ni leur compétitivité-coûts et -prix en comparaison internationale ne permettent de procéder à un nouveau relèvement du coût du travail. De surcroît, toute hausse du SSM qui n'est pas accompagnée de gains de productivité suffisants détruit non seulement des emplois existants, mais empêche également la création de nouveaux postes.

D'autant plus, en ces temps de stagnation économique et de ralentissement de l'emploi, cette mesure risque avant tout de toucher les couches les plus vulnérables de la population, en décourageant l'embauche de jeunes travailleurs inexpérimentés, voire de chômeurs peu qualifiés. Dès lors, la teneur du projet de loi sous avis, outre son déphasage complet par rapport à la situation économique actuelle, compromet très largement la lutte contre le chômage des jeunes et de longue durée.

Le projet de loi sous avis est une nouvelle illustration que le Luxembourg ne parvient pas à adapter et à ajuster la capacité redistributive de l'économie en fonction de sa capacité productive. Or, telle est une condition de fond de tout développement socio-économique qui se veuille durable. Le Luxembourg doit se rendre à l'évidence qu'une période de six ans sans croissance (2008-2013) est incompatible avec des automatismes réglementaires qui renchérissent de 17,9% le coût du travail dans le chef des salariés rémunérés au voisinage du SSM (soit 5 tranches indiciaires de 2,5% et trois relèvements du SSM, à savoir 2,0% (2009), 1,9% (2011) et 1,5% (2013)). Qu'il s'agisse, par ailleurs, *de facto* d'un automatisme réglementaire, alors que *de jure* il n'en est pas ainsi, constitue une nouvelle illustration de l'insuffisance des efforts du Gouvernement visant à résoudre les problèmes structurels du Grand-Duché de Luxembourg.

Considérations générales

Concernant le contexte économique actuel et la méconnaissance des auteurs du projet de loi à son égard

Les problèmes structurels qu'éprouve notre pays n'ont pas été provoqués par la crise, mais ont simplement été mis à nu et renforcés par celle-ci. Naguère, la croissance annuelle à deux chiffres du secteur financier a généré un rendement fiscal enviable et en hausse permanente. Aujourd'hui, la valeur ajoutée du secteur financier est faible. A l'époque, un tissu industriel diversifié et performant soulignait les performances économiques du Luxembourg en dehors des services, tout en créant des emplois pour les moins qualifiés. Actuellement, les usines ferment, les unités se délocalisent et les emplois disparaissent. La chute de la productivité et la progression du coût salarial rendent la pérennisation des sites industriels très difficile. Malgré l'augmentation de l'emploi dans l'artisanat entre 2008 et 2012, les entreprises artisanales, surtout celles du secteur de la construction, se voient confrontées tant à une conjoncture morose qu'à une concurrence étrangère

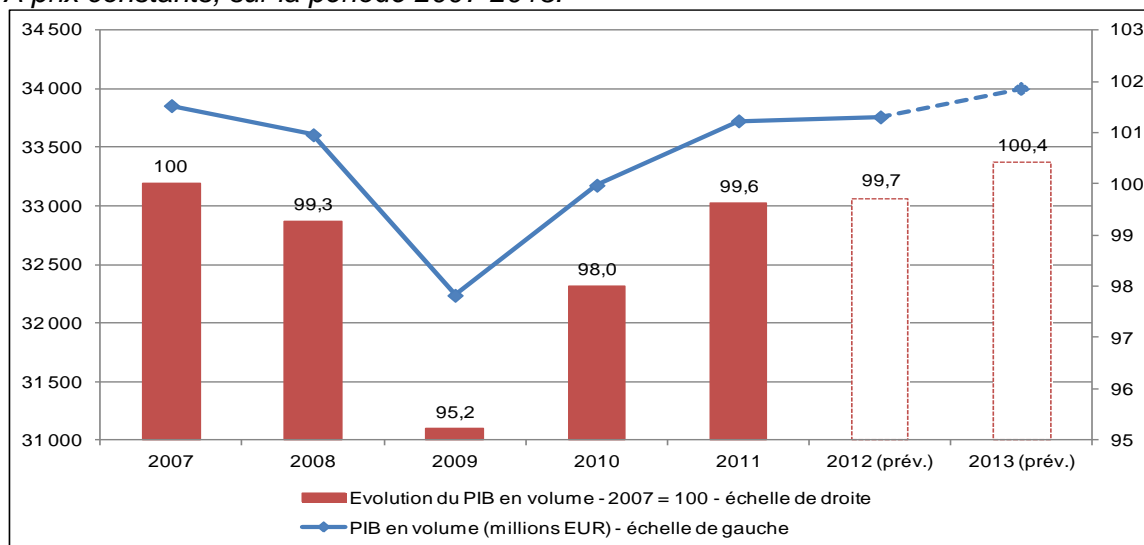
de plus en plus farouche en provenance de la Grande Région, ce qui a des répercussions néfastes sur leurs marges commerciales et leur rentabilité.

La production industrielle est en berne, la productivité du travail continue à se dégrader et le coût salarial est plus que jamais dissocié du contexte économique. Alors que la conjoncture a connu une forte dégradation et une grande incertitude, quatre tranches indiciaires ont été allouées de 2008 à 2011, et la cinquième est venue à échéance le 1^{er} octobre 2012. En dehors des hausses du salaire social minimum au 1^{er} janvier 2009 et 2011 (voire 2013), le coût salarial a donc connu une hausse substantielle sans que la richesse produite n'ait progressé, engendrant ainsi une dégradation de la productivité et les risques qui y sont associés (hausse des faillites, licenciements, délocalisations, etc.).

La conséquence de cet état des lieux inquiétant est double : d'une part, les indicateurs macroéconomiques qui se dégradent rapidement compliquent le nécessaire effort de consolidation budgétaire. D'autre part, le rattrapage économique, suite à la crise ayant démarré début 2008, n'est toujours pas atteint. En l'occurrence, le PIB de fin 2011 demeure, en volume, toujours 0,4% en-deçà de la valeur qu'il avait atteint quatre ans auparavant (cf. graphique ci-après). En y incluant 2012, la croissance aura été absente des 5 dernières années en moyenne. Etant donné le taux de croissance historique élevé de l'économie (croissance moyenne de 5% sur la période 1995-2007), ce constat montre à quel point la récession a été à la fois profonde et durable. Or, seules de solides performances économiques des entreprises rendront possible une consolidation budgétaire durable et seul un appareil de production compétitif pourra maintenir et créer des emplois, payer durablement des salaires, investir, et, *in fine*, générer l'ensemble des rentrées fiscales du pays.

Graphique : Evolution du PIB en volume

A prix constants, sur la période 2007-2013.



Source : Comptabilité nationale ; calculs de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers déplorent vivement que le projet de loi sous avis et l'exposé explicatif qui l'accompagne, soient basés sur des données macroéconomiques tout à fait dépassées. En effet, alors que le STATEC avait procédé en date du 16 octobre 2012 à une révision importante et rétroactive des comptes nationaux - la traditionnelle révision d'automne - le projet de loi sous avis, daté au 29 octobre 2012, se base sur les chiffres de la comptabilité nationale antérieurs à cette révision. Or, ladite révision a notamment fait ressortir que la récession économique aura en effet duré deux ans (2008 et 2009), et non pas un an

seulement (2009). Le rattrapage économique suite à cette crise est moins avancé qu'estimé initialement. Or, ce fait devrait être pris en considération par le Gouvernement en cas d'analyse des « *conditions économiques générales* » en vertu de l'article précité L.222-2, paragraphe (2) du Code du Travail. Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, l'analyse dite « *détaillée*² » du contexte économique par les auteurs du projet de loi a simplement été effectuée de manière mécanique. Indépendamment de la gravité de la situation, il est, en réalité, procédé mécaniquement au relèvement du SSM tous les deux ans. Ainsi, une faculté donnée par le Code du Travail, à savoir un relèvement biennuel du SSM en fonction notamment du contexte économique, est *de facto* vidée de sa substance et se transforme en automatisme réglementaire.

L'analyse économique « *détaillée* » des auteurs du projet de loi va jusqu'à déclarer que sur les années 2010 et 2011, les taux de croissance de l'industrie et de la construction ont été « *bien supérieurs à leurs moyennes de long terme* ». Or, d'après la comptabilité nationale, la progression de la valeur ajoutée dans l'industrie n'a atteint que +2,9% en moyenne sur 2010 et 2011, contre une baisse spectaculaire de -20% en moyenne sur 2008 et 2009 et une moyenne pluriannuelle de +3,8% sur la période de 1996 à 2007. Dans la construction, la « *reprise* » 2010 et 2011 a atteint 0,7% par an en moyenne, contre une récession moyenne de -2,7% en 2008 et 2009 et un taux de croissance historique de 4,4% l'an. Ces deux exemples montrent à quel point l'analyse sous-jacente au projet de loi s'éloigne des réalités économiques et qu'il s'agit, avant tout, d'une analyse niant les faits, et sans réelle ambition d'en tirer des conclusions réalistes.

A un autre endroit de l'exposé explicatif, les auteurs du projet de loi concèdent toutefois que « *la baisse de la productivité a (...) été beaucoup plus importante que dans les autres pays de la zone euro* » et que le Luxembourg « *connaît encore en 2011 un niveau de productivité plus faible qu'en 2007* ». Dans ces conditions, comment les auteurs du projet de loi conçoivent-ils que les conditions d'un relèvement du SSM soient données ?

Dans sa « *conclusion et proposition*³ » finale, le Gouvernement a *in fine* « *estimé que les conditions économiques et sociales (...) (permettaient) un comblement intégral de l'écart entre le salaire social minimum et le niveau moyen des rémunérations* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, le projet de loi sous avis, en ignorant parfaitement la précarité de la situation économique actuelle, fait fi de la plus grave crise économique que le Luxembourg ait connue depuis la Seconde Guerre Mondiale. Les Chambres patronales renvoient notamment à leurs avis budgétaires respectifs pour un état des lieux plus approfondi de la donne socio-économique actuelle et des questions sous-jacentes auxquelles les autorités devraient donner des réponses rapides, incisives et ambitieuses.

Opposition des deux Chambres patronales à toute augmentation projetée du SSM

Par référence aux avis communs formulés lors des adaptations précédentes du SSM, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à réitérer, d'une manière générale, leur opposition au mécanisme d'adaptation biennale du SSM. Il importe de rappeler que 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 dès lors que la décision de relever le niveau du SSM, ainsi que l'importance d'un tel relèvement, doivent être étudiées au cas par cas.

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

² Formulation du point 5 de l'exposé de motifs du projet de loi sous avis.

³ Ibidem.

du travail fourni. Les autorités compétentes avaient estimé par ailleurs en 2006 que tous les intéressés devraient être d'accord sur le fait que « notre modèle social reste fondé sur le travail » 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 considèrent qu'en augmentant une fois de plus le SSM, les auteurs du présent projet de loi illustrent le fait que les gains de productivité ne sont pas suffisamment pris en considération pour justifier l'augmentation du SSM. Au-delà d'un seuil salarial minimum, 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 effet que de priver l'employeur des moyens de rétribuer l'amélioration de la productivité de ses salariés. Par ailleurs, une telle adaptation réduit la marge de manœuvre des entreprises dans leurs négociations collectives.

Finalement, les Chambres patronales regrettent que même si l'exposé des motifs relève l'impact financier engendré par la réévaluation du SSM au 1^{er} janvier 2013 (surcoût annuel total pour l'ensemble des entreprises luxembourgeoises : 22 millions EUR), le projet de loi n'inclue pas de fiche d'impact généralisé sur les entreprises et ne prend pas suffisamment en compte le contexte économique pour le moins particulier qui prévaut actuellement.

Comme dans leurs avis communs en rapport avec les augmentations passées du SSM, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent dans les chapitres suivants les principaux arguments qui les amènent à s'opposer, par principe, à tout relèvement du SSM.

Concernant les répercussions négatives sur les cotisations sociales

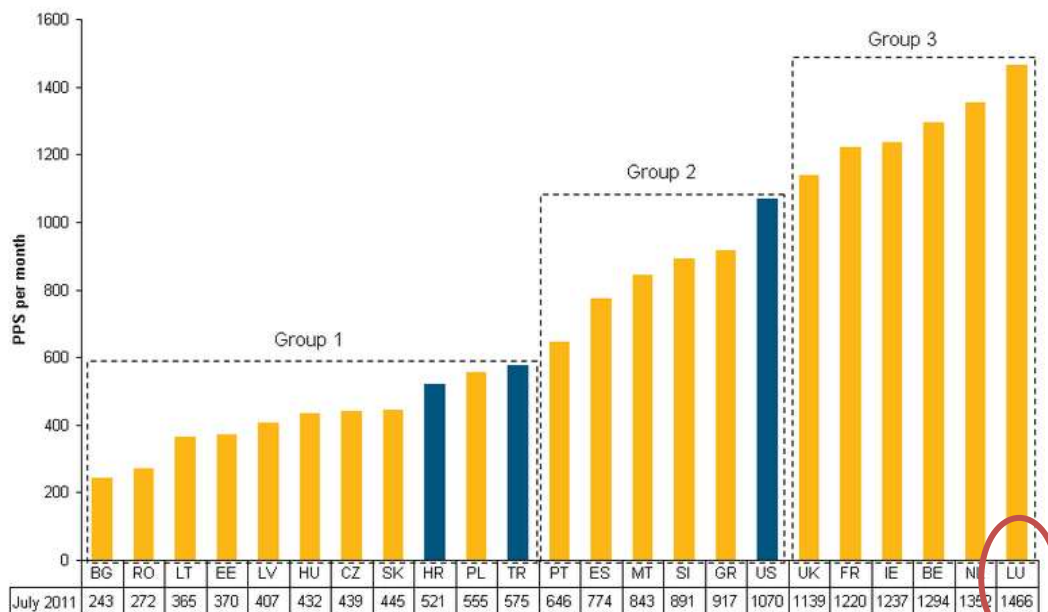
La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent que le SSM sert de référence pour déterminer l'assiette des cotisations sociales. L'augmentation du SSM entraînera donc inévitablement une augmentation des charges sociales des entreprises. A terme, cette augmentation aura également des conséquences néfastes sur le budget de l'Etat. Dans un contexte de nécessaire maîtrise des dépenses en matière de sécurité sociale, tout relèvement du SSM porte préjudice, non seulement à la rentabilité des entreprises, mais également à l'équilibre des finances publiques. Ainsi, 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.

Concernant la 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. Le SSM luxembourgeois dépasse le salaire médian français. Il est certain que la réévaluation au 1^{er} janvier 2013 ne fera qu'accentuer cet écart. Le graphique ci-dessous fait ressortir clairement le niveau élevé du SSM luxembourgeois en comparaison internationale.

Graphique : Salaires minimums en comparaison internationale

Données du juillet 2011, en EUR et en parités de pouvoir d'achat



Source : EUROSTAT

Le niveau déjà élevé du SSM actuel pose donc d'importants problèmes, notamment en termes d'employabilité des personnes résidentes sans qualification. En effet, l'augmentation du coût de la main-d'œuvre la moins qualifiée n'incitera probablement pas les chefs d'entreprise 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 risque d'aggraver davantage à l'avenir les difficultés éprouvées par les résidents non ou peu qualifiés lors de la recherche d'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'augmentation du niveau du SSM au 1^{er} janvier 2013 n'aura pour autre conséquence que l'accroissement du nombre de chômeurs potentiels, de fragiliser davantage la cohésion sociale et de créer une brèche sérieuse à l'objectif politique ultime visant le plein emploi et visant précisément à intégrer prioritairement les personnes non ou peu qualifiées sur le marché du travail.

Concernant le niveau élevé du SSM et le dysfonctionnement du marché du travail

Le Luxembourg est parmi les pays d'Europe qui connaissent la plus forte proportion de salariés payés au salaire minimum. Une telle situation traduit inmanquablement un dysfonctionnement profond du marché du travail national, 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.

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. Pourtant, il est évident pour l'ensemble des acteurs économiques qu'il n'est jamais positif que les mécanismes de marché ne jouent que sur une partie réduite du marché. 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 contreproductif que des salariés relevant de mécanismes de marché se retrouvent « hors marché » en étant rattrapés par le SSM.

Ce « dirigisme salarial » est encore accentué par l'effet d'entraînement sur les salaires moyens ou supérieurs qu'induisent les conditions de rémunération dans la fonction publique. Une partie croissante des rémunérations relève dès lors de décisions ou mécanismes d'ajustement étrangers au monde des entreprises. C'est le cas tant des salaires les moins élevés (incidence de l'ajustement du SSM) que des traitements moyens et supérieurs (influence des conditions salariales dans la fonction publique). Une telle situation n'est pas tenable dans une économie de marché aussi ouverte que celle du Luxembourg.

Par ailleurs, en termes de cohésion sociale, le rapport Fontagné sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise de novembre 2004 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.

Concernant les effets néfastes sur la compétitivité de l'économie nationale, particulièrement dans les secteurs intensifs en emplois

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. Les autorités doivent dans un tel contexte renoncer à toute mesure qui, en pénalisant les secteurs les plus intensifs en emplois, ne peut qu'induire un fort accroissement du chômage.

Dans la plupart de ces secteurs, les chefs d'entreprise sont confrontés aux deux options suivantes, selon qu'ils sont *price makers* ou *price takers*:

- soit ils ne répercutent pas l'augmentation du SSM sur les prix de vente et, dans ce cas, leur marge bénéficiaire diminue (*price taker*) ;
- soit ils répercutent l'augmentation 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 (*price maker*).

En définitive, les deux cas de figure auront des répercussions non négligeables sur les coûts de production des entreprises et portera ainsi gravement atteinte à la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, ainsi qu'à la propension des entreprises à recruter et à l'investir.

Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers : Introduction d'un « Salaire Minimum Formation »

Par référence à une proposition énoncée dans le rapport Fontagné sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise de novembre 2004, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soutiennent l'introduction d'un « Salaire Minimum Formation ». Rappelons que dans ce cadre, le coût pour l'entreprise serait le seuil inférieur de productivité retenu pour les salariés non-qualifiés (soit par exemple 60% du salaire minimum pour un 4/5 de temps). Dans ce contexte, la

différence entre le seuil inférieur et le SSM serait versée par l'Etat, sur production d'un certificat de participation à une formation qualifiante pendant le 1/5 de temps restant. Dès lors, la formation serait financée par l'Etat en débitant le chéquier formation de l'intéressé. Ce système garantirait aux travailleurs concernés une formation bénéfique aux deux parties, salariés et employeurs. Il permettrait ainsi surtout aux travailleurs non-qualifiés d'améliorer leur employabilité et d'accroître leur productivité au sein des entreprises.

* * *

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, après consultation de leurs ressortissants, s'opposent au projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

WMR/TSA