

N° 7085⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant modification de l'article L.222-9 du Code du travail**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(30.11.2016)

La Commission se compose de: M. Georges ENGEL, Président-Rapporteur; MM. Gérard ANZIA, Frank ARNDT, André BAULER, Marc BAUM, Mme Taina BOFFERDING, MM. Félix EISCHEN, Aly KAES, Alexander KRIEPS, Claude LAMBERTY, Paul-Henri MEYERS, Marc SPAUTZ et Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS ET PROCEDURE

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire le 28 octobre 2016. Il a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rendu son avis en date du 8 novembre 2016. La Chambre des salariés a émis son avis le 16 novembre 2016, tandis que la Chambre de Commerce a donné son avis le 28 novembre 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 15 novembre 2016.

Dans sa réunion du 21 novembre 2016, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, avant d'entamer l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat. Elle a désigné au cours de la même réunion le président de la commission, Monsieur Georges Engel, rapporteur du projet de loi.

Dans sa réunion du 30 novembre 2016, la commission a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**II.1. Objet du projet de loi**

Aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article L. 222-2 du Code du travail, le niveau du salaire social minimum est fixé par la loi.

Le paragraphe 2 de l'article précité oblige à cette fin 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 salaire social minimum. Sur base de ce rapport, le Gouvernement a la faculté de proposer un relèvement du salaire social minimum.

Ainsi, le présent projet de loi a pour objet l'adaptation des taux du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen pendant les années 2014 et 2015.

L'indicateur déterminé conformément à la méthodologie retenue accusant une progression de 1,4 pour cent, l'augmentation du salaire social minimum sera de 1,4 pour cent au 1^{er} janvier 2017.

Il est à noter que le relèvement du salaire social minimum ne comporte pas l'obligation juridique de relever l'ensemble de la grille des salaires dans les entreprises.

II.2. Evolution des conditions économiques en 2014 et 2015

II.2.1. La croissance économique

Les années 2014 et 2015 ont vu l'activité économique au Luxembourg progresser à un rythme relativement élevé, avec une croissance du PIB supérieure à 4 pour cent par an (4,1 pour cent en 2014, 4,8 pour cent en 2015), poursuivant la reprise entamée en 2003 (+4,3 pour cent). Cette croissance a été favorisée par un contexte international plus favorable, notamment pour la zone euro. Les pays de la zone euro ont en effet opéré un certain rétablissement après deux années consécutives de récession (2012 et 2013) qui avaient été marquées par les conséquences de la crise des dettes souveraines (dont la phase aiguë a duré de la mi-2011 à la mi-2012) mais aussi par les politiques de consolidation budgétaires (qui ont pesé en particulier sur la performance des économies du Sud).

Ce retournement conjoncturel à l'échelle de la zone euro a notamment été favorisé par une politique monétaire plus volontariste – avec une affirmation claire du soutien des autorités monétaires à la monnaie unique – et plus expansive (notamment par le biais de rachats de titres de dette souveraine par la Banque centrale européenne). L'annonce de certaines modifications de nature institutionnelle, comme la création d'une union bancaire européenne, a également permis aux acteurs économiques de bénéficier d'un contexte économique plus serein. Cependant, la zone euro dans son ensemble n'a pas vu tous ses problèmes disparaître pour autant: le chômage et l'endettement élevés (des ménages, des entreprises et des Etats) ont notamment contraint la demande intérieure, en particulier les dépenses d'investissement. La reprise économique à l'œuvre dans la zone euro s'est donc caractérisée par sa faiblesse et, à la fin de 2014, son PIB en volume rejoignait tout juste le niveau qu'il occupait avant l'entrée dans la Grande Récession de 2008-2009. Cette image de reprise „molle“ reste d'actualité à la mi-2016.

Dans ce contexte, le Luxembourg s'est distingué de manière très positive, soutenu sur l'ensemble de 2014 et 2015 par une demande intérieure relativement dynamique (notamment pour les dépenses d'investissement et la consommation publique) mais surtout par le biais des échanges extérieurs (en particulier par les exportations de services non financiers).

La consommation des ménages s'est par contre révélée assez décevante. Elle a certes progressé de 3,7 pour cent en 2014, soit bien au-delà de sa moyenne historique (+2 pour cent par an environ de 2000 à 2013), mais ce rebond est en partie dû à une accélération des dépenses des ménages sur la deuxième partie de l'année avant le relèvement de la TVA (au 1^{er} janvier 2015). Cet avancement des dépenses en 2014 se répercute naturellement sur le résultat de l'année suivante (avec +0,1 pour cent seulement en 2015).

Les activités de services, qui concourent à presque 90 pour cent de la valeur ajoutée totale, sont largement à l'origine de la dynamique favorable de l'économie depuis 2013. Les années 2014 et 2015 ont été marquées par un contexte boursier international plus porteur pour le secteur financier luxembourgeois (qui représente un peu plus du quart de la valeur ajoutée totale), même si l'intensification de la réglementation prudentielle et la faiblesse des taux d'intérêt ont pesé sur sa performance (via les activités bancaires notamment). Dans les services non financiers, l'activité s'est d'une manière générale développée favorablement en 2014 et 2015, poursuivant le redressement entamé en 2013.

Le secteur de la construction a pour sa part continué à bénéficier du dynamisme de la demande en logements, portée notamment par une croissance démographique toujours soutenue (plus de 2 pour cent par an sur les années récentes), mais aussi d'un volume relativement élevé de travaux d'infrastructures non résidentielles. Dans l'industrie, à l'image de la tendance observée dans l'ensemble de la zone euro, la production et la valeur ajoutée n'ont connu qu'une croissance modeste.

II.2.2. Emploi et chômage

Le marché du travail luxembourgeois a affiché un degré de résilience élevé depuis la crise de 2008 et se situe en 2014 et 2015 toujours parmi les plus dynamiques en Europe, avec une croissance de l'emploi salarié intérieur de 2,5 pour cent environ et un chômage qui baisse lentement depuis la mi-2014, pour s'établir en dessous de 7 pour cent de la population active sur le début de 2015.

Cette dynamique s'appuie depuis 2014 à nouveau sur une contribution plus importante du secteur privé, alors que l'emploi du secteur public – relativement dynamique au cours des dernières années – montre des signes de ralentissement. C'est surtout dans les services, notamment dans les technologies de l'information et de la communication, les sociétés de participations financières et dans les services comptables et juridiques que l'emploi est le plus favorablement orienté. Ainsi, l'emploi frontalier, qui a plus souffert des suites de la crise que l'emploi national, gagne à nouveau en dynamisme depuis 2014. Le nombre de travailleurs frontaliers augmente de respectivement 2,7 pour cent et 3,3 pour cent en 2014 et en 2015 alors que l'emploi national n'augmente plus que de 1,9 pour cent en 2015, après 2,2 pour cent en 2014.

Alors que la baisse du chômage était initialement encore favorisée par la hausse des emplois aidés, elle repose davantage sur des fondamentaux conjoncturels depuis la fin de 2014. Le taux de chômage passe ainsi de 7,1 pour cent en 2014 à 6,8 pour cent en 2015 alors que, y compris les personnes en mesure pour l'emploi, il ne baisse que de 0,2 point de pour cent (de 9,1 pour cent de la population active en 2014 à 8,9 pour cent en 2015).

II.2.3. Inflation

Les prix à la consommation n'ont progressé que très faiblement en 2014 et 2015, avec respectivement 0,6 pour cent et 0,5 pour cent, soit des rythmes nettement inférieurs à la moyenne annuelle de 2,4 pour cent observée sur la période 2000 à 2013.

En effet, les tendances désinflationnistes déjà présentes en 2013 se sont intensifiées en 2014 avec l'essoufflement graduel de l'inflation sous-jacente (inflation qui exclut les produits pétroliers et certains autres biens à prix volatils) et surtout face à la chute des prix des produits pétroliers depuis mi-2014. Le recul du prix du Brent (euro/baril) de près de 60 pour cent jusqu'à fin 2015 entraînait pour les consommateurs une baisse des prix des produits pétroliers (y compris le gaz) de plus de 20 pour cent sur la même période. Ainsi, en décembre 2014, le taux d'inflation tombait en terrain négatif pour la première fois depuis l'été 2009, une période durant laquelle les prix pétroliers s'étaient effondrés encore plus violemment, mais où l'inflation sous-jacente s'était maintenue au-dessus de 2 pour cent (contre 0,5 pour cent seulement en décembre 2015).

La hausse de la majorité des taux de TVA de deux points de pourcent au 1^{er} janvier 2015 a certes contribué à dynamiser l'inflation au Luxembourg et à l'élever au-dessus de l'inflation moyenne de la zone euro, mais le niveau de l'inflation est tout de même resté très faible dans une perspective historique. Après 1,2 pour cent en 2014, l'inflation sous-jacente s'est ainsi chiffrée à 1,5 pour cent en 2015 (2,1 pour cent en moyenne annuelle entre 2000 et 2013).

Au-delà de la tendance désinflationniste généralisée et de la chute des prix de l'or noir, la faible progression des prix alimentaires (0,7 pour cent en moyenne par an pour 2013 et 2014 par rapport à 2,9 pour cent pour les trois années précédentes) a également contribué au repli de l'inflation. Un autre facteur explicatif – et en même temps conséquence – de l'inflation basse est que l'indexation automatique, soutenant généralement l'inflation dans les services, n'a plus joué sur celle-ci depuis fin 2014.

II.2.4. Salaires

Après une nette accélération en 2013 (de +1,6 pour cent en 2012 à +3,6 pour cent), les salaires ont connu un ralentissement progressif en 2014 (à +2,9 pour cent) et en 2015 (+1,0 pour cent). Au-delà de quelques mouvements isolés – du côté des rémunérations du secteur financier (pour 2014) et de celles du secteur public (pour 2015) – la trajectoire de fond du coût salarial moyen luxembourgeois reste orientée au ralentissement.

Ainsi, les pressions salariales sont restées limitées malgré la reprise graduelle de l'activité et un regain de dynamisme du marché de travail. Ce constat vaut tant pour le Luxembourg que pour l'ensemble de la zone euro. Toutefois, la faiblesse des tendances inflationnistes en Europe se ressent d'autant plus sur les salaires luxembourgeois via l'absence d'effets positifs liés à l'indexation automatique depuis la fin de 2014.

En 2014, la moindre progression du coût salarial moyen résulte en partie du contrecoup du paiement d'indemnités exceptionnelles versées dans le cadre de plans sociaux dans le secteur financier l'année précédente. Ainsi, sans ces dépenses spéciales (particulièrement élevées en 2013), le coût salarial moyen aurait progressé de 2 pour cent dans le secteur financier en 2014 au lieu de baisser de 1 pour

cent. Celui de l'économie totale aurait quant à lui augmenté de 3,5 pour cent au lieu des 2,9 pour cent effectivement constatés.

En 2015, la trajectoire du coût salarial moyen (ci-après „CSM“) avait été marquée principalement par quatre phénomènes: Premièrement, une accélération du CSM dans l'administration publique et l'éducation suite à l'application des dispositions relatives à l'accord salarial, contribuant à 0,3 point de pour cent à la croissance des salaires dans l'économie totale. Deuxièmement, par une stagnation des salaires dans le secteur financier, amputant l'évolution générale des salaires de 0,2 point de pour cent (hors secteur financier, les salaires auraient augmenté de 1,2 pour cent en 2015, après +4,0 pour cent en 2014). Troisièmement, par une hausse de la durée de travail par personne, amplifiant la décélération du CSM de 0,3 point de pour cent. Et quatrièmement, par l'absence d'indexation depuis le 1^{er} octobre 2013, automatisme qui avait encore contribué à raison de 1,9 point de pour cent à la croissance des salaires en 2014.

II.2.5. Salaire social minimum

En 2014 et en 2015, le salaire social minimum (ci-après „SSM“) n'a presque pas évolué. Le SSM n'a connu qu'un seul relèvement au cours des deux dernières années, ceci suite à l'application de la loi du 19 février 2015 modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, revalorisant le taux du salaire social minimum de 0,1 pour cent à partir du 1^{er} janvier 2015, en vertu du retard accumulé sur l'évolution générale des salaires de 2012 et de 2013. En absence d'adaptation de l'échelle mobile sur cette période, le SSM mensuel de base (c.-à-d. pour les travailleurs non qualifiés, âgés de 18 ans et plus) n'a donc augmenté que de 1,93 euro depuis le 1^{er} octobre 2013 (date de la dernière indexation), se situant à 1.922,96 euros depuis le 1^{er} janvier 2015.

A noter qu'entre mars 2015 et mars 2016, la proportion de salariés rémunérés au voisinage du SSM est passée de 15,8 pour cent à 12,4 pour cent. Cette diminution s'explique par le fait que le montant du SSM n'a pas évolué par rapport à l'année passée, tandis que le salaire horaire moyen a connu une évolution de 1,5 pour cent.

II.3. Evolution des salaires et conclusions

En ce qui concerne l'évolution du niveau moyen des rémunérations en 2014 et 2015 comparée au niveau du SSM, l'indicateur déterminé conformément à la méthodologie retenue et se définissant comme le salaire horaire moyen de la population de référence réduit à l'indice 100 de l'échelle mobile des salaires accuse une progression de 1,4 pour cent.

Le Gouvernement en Conseil a estimé que les conditions économiques et sociales développées de manière détaillée dans le rapport biennal faisant partie intégrante de l'exposé des motifs permettent une augmentation du SSM de 1,4 pour cent.

II.4. Les nouveaux montants du salaire social minimum (en €)

a) Taux mensuels indexés

	<i>Taux mensuel actuel (indice 775,17)</i>	<i>Taux mensuel proposé au 1.1.17 (indice 775,17)</i>
100 pour cent	1.922,96	1.949,86
80 pour cent	1.538,37	1.559,89
75 pour cent	1.442,22	1.462,40
120 pour cent	2.307,56	2.339,84

b) Taux horaires indexés

	<i>Taux mensuel actuel (indice 775,17)</i>	<i>Taux mensuel proposé au 1.1.17 (indice 775,17)</i>
100 pour cent	11,1154	11,2709
80 pour cent	8,8923	9,0167
75 pour cent	8,3365	8,4532
120 pour cent	13,3385	13,5251

II.5. L'impact financier engendré par la réévaluation du salaire social minimum au 1^{er} janvier 2017

Selon l'exposé des motifs, la population concernée par cette hausse du SSM devrait s'élever à 46.264 individus.

Au 1^{er} janvier 2017, si le SSM passait de 1.922,96 euros à 1.949,86 euros, la hausse du SSM mensuel serait de 26,90 euros et la hausse du SSM pour travailleurs qualifiés serait de 32,28 euros.

La hausse annuelle des salaires des travailleurs non qualifiés (respectivement qualifiés) travaillant au SSM à temps plein serait égale à l'effectif de la population concernée multiplié par 26,90 (respectivement 32,28), puis par 12.

Pour les travailleurs à temps partiel, le calcul serait le même, excepté le fait que le montant obtenu serait divisé par deux (la durée moyenne de travail des salariés à temps partiel correspondant à une occupation à mi-temps).

La hausse totale des salaires, engendrée par la réévaluation du SSM, est estimée à 14,9 millions d'euros.

La hausse des cotisations imputées à l'employeur est estimée à 4,6 millions d'euros. Elle résulte de deux composantes:

- 1) hausse des cotisations due à la hausse des salaires des personnes rémunérées au voisinage du SSM, sans prise en compte de l'évolution du plafond cotisable;
- 2) hausse des cotisations due à l'évolution du plafond cotisable.

Par conséquent, le surcoût annuel total pour l'ensemble des entreprises luxembourgeoises est estimé à 19,4 millions d'euros.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2016, se déclare d'accord avec la modification envisagée par le projet de loi. Il renvoie, par ailleurs, à son avis du 13 janvier 2015¹ et rappelle que le projet de loi ne répond pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui exige que l'impact sur le budget de l'Etat soit évalué moyennant une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. Aux termes dudit article, la fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel.

Enfin, le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 13 janvier 2015 précité, où il avait constaté que „c'est pour la deuxième fois consécutive que les montants du revenu minimum garanti (ci-après „RMG“) ne sont pas adaptés parallèlement avec ceux du SSM. Ceci mène à un accroissement de l'écart entre le RMG et le SSM“.

Le Conseil d'Etat note qu'après deux adaptations consécutives du SSM sans relèvement parallèle du revenu minimum garanti, le Gouvernement vient de rétablir ce parallélisme en adoptant un projet

¹ Avis du Conseil d'Etat du 13 janvier 2015 relatif au projet de loi modifiant l'article L.222-9 du Code du travail (doc. parl. n° 6766¹)

de règlement grand-ducal portant nouvelle fixation des montants du revenu minimum garanti et du revenu pour personnes gravement handicapées.

Le Conseil d'Etat relève finalement que l'analyse du SSM, des indemnités de chômage et du RMG ainsi que du mode de suivi des bénéficiaires du RMG, annoncée dans le programme gouvernemental, fait toujours défaut.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (8 novembre 2016)

Dans son avis du 8 novembre 2016, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare entièrement d'accord avec le relèvement proposé du SSM. Elle renvoie à ses avis antérieurs contenant un tableau synoptique montrant les rapports entre le SSM et le RMG. Selon la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, l'équilibre entre le SSM et le RMG „n'est pas toujours de nature à mettre l'accent là où il faudrait“.

Avis de la Chambre des salariés (16 novembre 2016)

La Chambre des salariés marque son accord avec le projet de loi mais juge l'augmentation du SSM insuffisante puisque son montant reste très proche du seuil de risque de pauvreté, le montant net du SSM serait même inférieur à ce seuil.

Ainsi, au Luxembourg, le travail ne protège pas de la pauvreté. Voilà pourquoi la CSL revendique une augmentation structurelle du SSM.

Tout en rappelant que le RMG n'a pas été adapté depuis l'année 2011, la CSL salue le fait que le Gouvernement vient d'adopter un projet de règlement grand-ducal relevant les taux du RMG ainsi que du revenu pour personnes gravement handicapées de 1,4 pour cent.

Avis de la Chambre de Commerce (28 novembre 2016)

La Chambre de Commerce n'approuve pas l'adaptation du SSM opérée par le projet de loi. Tout en regrettant que cette adaptation continue à se faire de manière quasi-automatique, la Chambre de Commerce pointe du doigt une dégradation marquée de la compétitivité-coût du Luxembourg par rapport à ses partenaires et concurrents internationaux.

Selon la Chambre de Commerce, le niveau élevé du SSM constitue un obstacle au recrutement de personnes résidentes peu qualifiées. Elle critique par ailleurs l'évolution différenciée entre le SSM et les pensions, qui, malgré un plafond cotisable fixé en fonction d'un multiple du SSM, peuvent, de leur côté, être soumises à un „modérateur d'ajustement“.

La Chambre de Commerce souligne finalement que même sans adaptation du SSM, les salaires augmenteront très sensiblement en début d'année 2017 du fait de la réforme fiscale ainsi que de la tranche d'indexation à venir.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} fixe le montant du SSM mensuel pour salariés non-qualifiés à 251,54 euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie. A l'indice de 775,17 au 1^{er} janvier 2017, ledit SSM mensuel sera de 1.949,86 euros.

Le taux horaire correspondant sera de 11,2709 euros (indice 775,17).

Conformément à l'article L. 222-4 du Code du travail, le niveau du SSM pour salariés qualifiés, définis conformément à l'article en question, est majoré de vingt pour cent. Le montant mensuel cor-

respondant du SSM pour salariés qualifiés sera de 301,85 euros (indice 100) respectivement de 2.339,84 euros (indice 775,17).

A l'indice 775,17, les montants mensuels du SSM augmentent donc respectivement de 26,90 euros (salaire social minimum non-qualifié) et de 32,28 euros (salaire social minimum qualifié).

Le tableau complet des différents salaires minimaux se trouve inséré à l'exposé des motifs du projet de loi déposé.

L'article n'appelle ni d'observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2016, ni de la part de la commission.

Article 2

L'article 2 fixe la date de prise d'effet de la revalorisation du SSM au 1^{er} janvier 2017.

L'article n'appelle ni d'observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat, dans son avis du 15 novembre 2016, ni de la part de la commission.

*

Le Conseil d'Etat formule dans son avis du 15 novembre 2016 **une série d'observations d'ordre légistique** à l'endroit de l'article 1^{er}.

En effet, il constate que la modification de l'article L. 222-9 du Code du travail envisagée par l'article 1^{er} fixe le taux mensuel du SSM d'un salarié non qualifié à 251,54 euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie.

Comme l'alinéa 2 ne subit aucune modification, le Conseil d'Etat recommande de limiter la modification envisagée à l'alinéa 1^{er} de l'article L. 222-9 du Code du travail et de supprimer l'alinéa 2. Le dispositif introductif se lira donc comme suit:

„**Art. 1^{er}**. L'article L. 229-9, alinéa 1^{er}, du Code du travail prend la teneur suivante: (...)“

Par ailleurs, le terme „euro“ est en l'occurrence à mettre au pluriel.

La commission décide de reprendre ces propositions légistiques du Conseil d'Etat.

*

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale recommande à l'unanimité la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail

Art. 1^{er}. L'article L. 229-9, alinéa 1^{er}, du Code du travail prend la teneur suivante:

„**Art. L. 222-9**. Sous réserve, s'il y a lieu, des adaptations prévues à l'article L. 222-3, le taux mensuel du salaire social minimum d'un salarié non qualifié rémunéré au mois est fixé, à partir du 1^{er} janvier 2017 et jusqu'à la prochaine adaptation à intervenir en application de l'article L. 222-2, à 251,54 euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948.“

Art. 2. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Luxembourg, le 30 novembre 2016

Le Président-Rapporteur,
Georges ENGEL

