

Projet de loi portant modification du Code du travail en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne.

Avis de la Chambre des Métiers

Résumé structuré

La Chambre des Métiers note que le salaire social minimum au Luxembourg se caractérise par son niveau très généreux en comparaison avec nos pays voisins et remplit déjà en grandes parties les exigences de la directive (UE) 2022/2041¹. Selon la Chambre des Métiers, le but de la législation luxembourgeoise concernant toute question liée au salaire social minimum devrait être d'atteindre un juste équilibre entre le pouvoir d'achat issu du salaire social minimum et la performance économique des entreprises qui paient ce salaire.

En ce qui concerne les critères de calcul du salaire social minimum proposés par le projet de loi sous avis, la Chambre des Métiers invite les auteurs du projet de loi à les adapter davantage aux spécificités luxembourgeoises. Le mécanisme d'indexation automatique des salaires assure déjà que le salaire social minimum est régulièrement adapté au développement du pouvoir d'achat, compte tenu du coût de la vie, rendant ainsi superflue la prise en compte de ce critère dans le cadre de l'adaptation biennale du salaire social minimum. Aussi, le niveau général et la répartition des salaires ainsi que le taux de croissance des salaires, bien que des critères valables pour le calcul d'un salaire social minimum adéquat, ne devraient inclure ni les salaires et traitements élevés payés dans le secteur public au Luxembourg, ni les gratifications payées dans le secteur privé au-delà du salaire de base. Par contre, la productivité nationale à long terme devrait être le critère prépondérant pour assurer la stabilité économique des entreprises luxembourgeoise à long terme. La Chambre des Métiers demande l'adaptation des

¹ Directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne (JO 2022, L 275, p. 33).

critères de calcul du salaire social minimum en ce sens, ainsi qu'une pondération des critères applicables tout en considérant la productivité nationale à long terme.

Concernant l'organe consultatif pour le Gouvernement en matière de fixation du salaire social minimum proposé par le projet de loi sous avis, la Chambre des Métiers estime que les délégués nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs devraient être représentatifs des secteurs et entreprises des secteurs qui paient effectivement, à un nombre proportionnel significatif de ses salariés, le salaire social minimum. Elle propose en plus un équilibre entre les délégués étatiques, salariales et employeurs. L'organe consultatif devrait être saisie dans le cadre de toute question liée au salaire social minimum.

Enfin, même si le projet de loi sous avis n'adresse pas encore le volet de la directive (UE) 2022/2041 concernant les négociations collectives, la Chambre des Métiers se doit de faire remarquer que le niveau élevé du salaire social minimum au Luxembourg restreint la marge pour les entreprises des différents secteurs d'accorder un salaire minimum encore plus élevé dans le cadre d'une convention collective. Pour inciter les négociations collectives notamment dans les secteurs moins productifs et pour obtenir un taux de couverture plus élevé, il est donc essentiel que le salaire social minimum reste à un niveau réaliste, en fonction de la situation sectorielle en cause.

* * *

Par sa lettre du 20 septembre 2024, Monsieur le Ministre du Travail a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi a pour but de transposer partiellement la directive (UE) 2022/2041 en droit luxembourgeois en ce qui concerne les exigences concernant les salaires minimaux à l'échelle de l'Union européenne. Le projet de loi sous avis précise, entre autres, des critères pour la fixation du salaire social minimum adéquat et met en place un organe consultatif chargé de conseiller le Gouvernement sur les questions liées aux salaires sociaux minimaux.

Le projet de loi sous avis ne vise pas, à ce stade, à transposer les exigences de la directive (UE) 2022/2041 en ce qui concerne la promotion des négociations collectives, bien que l'exposé des motifs contienne certaines réflexions sur ce sujet. Selon les auteurs du présent projet de loi, un deuxième projet de loi relative à cette thématique sera présenté à un moment ultérieur.

1. Considérations générales

La Chambre des Métiers approuve, sur le principe, la transposition partielle de la directive (UE) 2022/2041 pour inclure certaines modifications ponctuelles dans la législation luxembourgeoise relative au salaire social minimum au Luxembourg. Ce dernier remplit en effet déjà en grandes parties les exigences de la directive et se caractérise par son niveau très généreux en comparaison avec nos pays voisins.² La Chambre des Métiers partage l'avis des auteurs du projet de loi que l'interaction entre le mécanisme d'adaptation biannuelle et le système d'indexation assure un caractère

² Le caractère généreux du salaire social minimum est confirmé, même en calculant sa parité quant au pouvoir d'achat.

adéquat du salaire social minimum luxembourgeois, en ce sens qu'il n'y a pas lieu d'effectuer des changements à grande échelle ou de se référer à d'autres valeurs de référence indicatives couramment utilisées au niveau international, tel que mentionnés à l'article 5, paragraphe 4, de la directive (UE) 2022/2041.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers souhaite néanmoins attirer l'attention des auteurs du présent projet de loi sur certains aspects de nature générale, notamment quant au rôle du salaire social minimum dans la société avant de commenter plus en détail les critères principaux du calcul du salaire social minimum et le nouvel organe consultatif prévu par le projet de loi.

1.1. Rôle du salaire social minimum

La politique sociale au Luxembourg s'inscrit dans une longue tradition qui assure un niveau élevé et une adaptation régulière du salaire social minimum par le biais d'une révision structurelle biannuelle ainsi que le système d'indexation automatique. Au regard de l'augmentation continue des coûts salariaux liés à l'évolution du salaire social minimum couplé au coût de la vie au Luxembourg, la Chambre des Métiers se doit de rappeler à la fois, le rôle inhérent du salaire social minimum et la nécessité de prudence qui en découle.

L'objectif du salaire social minimum luxembourgeois n'est pas de résoudre en soi toute problématique liée au coût de la vie au Luxembourg (y compris liée au prix élevé du logement³). S'il était certes souhaitable que le salaire social minimum réussisse, à lui seul, à contrecarrer l'évolution du coût de la vie, il doit avant tout tenir compte et refléter la situation économique des entreprises qui doivent le financer. Son but principal est ainsi d'assurer un équilibre entre les salaires et leur pouvoir d'achat, d'un côté, et la compétitivité des entreprises, de l'autre côté. Une constante augmentation du salaire social minimum, sans considération de la situation économique des entreprises, entraîne à long terme une baisse de la performance économique et donc des pertes d'emplois. Un équilibre doit dès lors être trouvé entre le niveau du salaire social minimum et la performance économique des entreprises. Pour le renforcement du pouvoir d'achat d'un salarié gagnant le salaire social minimum au Luxembourg, la Chambre des Métiers prône, depuis longtemps que des aides étatiques doivent intervenir dans l'optique d'un soutien plus ciblé aux ménages ayant besoin de tels aides, notamment sur base d'une certaine sélectivité sociale.

Dans cette optique, la Chambre des Métiers souhaite souligner que le développement du salaire social minimum ne doit pas passer quasi automatiquement d'une hausse à l'autre en ignorant toute réalité économique des secteurs concernés et du pays. Il est rappelé qu'une adaptation du salaire social minimum tant vers le haut tant vers le bas est possible, ce qui est reconnu explicitement par la directive (UE) 2022/2041, qui fait référence à « la fixation et l'actualisation » du salaire social minimum. Il s'agit de noter que l'article L. 222-2, paragraphe 2, du Code du travail, dans sa version actuelle, fait actuellement référence au « relèvement » (facultatif) du niveau du salaire social minimum. Dans la mesure où le salaire social minimum devrait refléter au mieux l'équilibre entre pouvoir d'achat des salariés et performance économique des entreprises, il est concevable, aux yeux de la Chambre des Métiers, de profiter du

³ La Chambre des Métiers renvoie à son avis du 12 décembre 2022 relatif au projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, qui visait à augmenter le salaire social minimum de 3,2 % au 1^{er} janvier 2023 (cf. document parlementaire n° 8117, p. 2 et 4).

présent projet de loi pour clarifier qu'une « actualisation » du niveau du salaire social minimum, plutôt qu'un « relèvement » peut s'imposer dépendant de la situation économique.

Le rôle du salaire social minimum et notamment le besoin d'une prise en compte du pouvoir économique des entreprises luxembourgeoises devrait être à la base de toute réflexion tant dans le cadre du présent projet de loi que pour chaque adaptation du niveau du salaire social minimum.

1.2. Négociations collectives

Si le projet de loi sous avis ne vise pas la transposition de la directive (UE) 2022/2041 en ce qui concerne la promotion des négociations collectives, l'exposé des motifs contient certaines remarques sur ce volet de la directive, à transposer séparément et ultérieurement. La Chambre des Métiers juge dès lors opportun de partager quelques réflexions de nature générale sur ce sujet.

La Chambre des Métiers constate que le taux de couverture des conventions collectives au Luxembourg reste largement en dessous du seuil de 80%, tel que visé par la directive (UE) 2022/2041. Ceci n'est guère surprenant pour le Luxembourg, étant donné que le Code du travail luxembourgeois fixe déjà un cadre assez protecteur pour les salariés avec un niveau élevé des conditions de travail au Luxembourg, ce qui restreint considérablement la marge de manœuvre pour les entreprises dans le cadre des négociations collectives. Notamment les plus petites entreprises ne peuvent souvent pas se permettre d'offrir des conditions de travail encore plus couteuses.

Devant ce constat, la relation entre le niveau du salaire social minimum et le taux de couverture des conventions collectives devient une donnée intéressante. Dans une perspective où le salaire social minimum devrait toujours mettre en relation le pouvoir d'achat des salariés et refléter la puissance économique des entreprises qui paient le salaire social minimum, le projet de loi sous avis en fait état en intégrant la productivité nationale à long terme en tant que critère à considérer pour la fixation et l'adaptation du salaire social minimum (voir article unique, 1°, du projet de loi). Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime important de souligner qu'il y a des différences assez significatives au niveau de la productivité sectorielle. Il s'ensuit qu'un salaire social minimum pour tous ne peut pas refléter la puissance économique de chaque secteur.

Vu le niveau assez élevé du salaire social minimum au Luxembourg, la marge pour les entreprises des différents secteurs pour accorder un salaire sensiblement plus élevé dans le cadre d'une convention collective est assez limité. Un grand nombre d'entreprises ne peut pas se permettre des coûts salariaux encore plus pesants. Pour inciter les négociations collectives notamment dans les secteurs moins productifs, il est donc essentiel que le salaire social minimum reste à un niveau réaliste. Paradoxalement, un salaire social minimum plus modeste pourrait augmenter le niveau des salaires dans une majorité de secteurs à long terme. Une telle approche permettrait de créer la possibilité d'assurer une rémunération minimale de base pour tous et d'inciter les entreprises et les salariés de conclure des conventions collectives assurant un salaire conventionnel minimum plus élevé pour leur secteur. De cette manière, les deux buts de la directive (UE) 2022/2041, à savoir d'assurer l'existence de salaires sociaux minimaux adéquats et d'améliorer le taux de couverture par les conventions collectives, pourraient être atteints.

2. Observations particulières

Au-delà de ses remarques générales sur le présent projet de loi, la Chambre des Métiers souhaite soulever deux points de manière plus spécifique, à savoir les critères de calcul du salaire social minimum et le nouvel organe consultatif chargé de conseiller le gouvernement sur les questions liées aux salaires minimaux légaux.

2.1. Critères de calcul du salaire social minimum

L'adaptation structurelle du salaire social minimum selon l'article L. 222-2 du Code du travail s'effectue aujourd'hui essentiellement sur base de l'évolution générale des salaires sans prendre en considération la productivité des entreprises luxembourgeoises. L'indexation des salaires (y compris des salaires sociaux minimaux) suit simplement le développement de l'indice des prix à la consommation.

Bien que les auteurs du projet de loi mettent en avant que différents critères (e.g. l'évolution économique, l'évolution récente de la conjoncture et l'évolution des salaires au Luxembourg) sont *a priori* pris en considération dans le rapport relatif aux conditions économiques générales et des revenus, qui est à la base de chaque adaptation biennale du salaire social minimum, force est de constater que les projets de loi proposés en conséquence semblent uniquement refléter l'évolution générale des salaires d'une manière quasi-automatique. Cette approche a mécaniquement pour conséquence que le salaire social minimum profite d'une sorte de double indexation, étant donné que l'évolution générale des salaires inclut également les tranches indiciaires tombées pendant la période de référence.

En plus, le calcul du développement des salaires prend en compte la rémunération versée dans le secteur public ainsi que toute sorte de gratification, notamment les primes et la rémunération des heures supplémentaires qui expriment une tendance conjoncturelle au lieu d'une tendance structurelle. En ce qui concerne ce point, la Chambre des Métiers renvoie à son avis⁴ du 12 décembre 2022 relatif au projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, qui visait à augmenter le salaire social minimum de 3,2 % au 1^{er} janvier 2023, et notamment aux critiques en relation avec la méthode d'évaluation choisie.

Au regard de cette pratique fortement critiquable, la Chambre des Métiers salue la définition claire de critères spécifiques à considérer dans le cadre de la fixation et d'une éventuelle adaptation du salaire social minimum par le présent projet de loi. Néanmoins, les critères choisis, provenant de la directive (UE) 2022/2041, méritent une analyse plus approfondie.

2.1.1. Pouvoir d'achat, compte tenu du coût de la vie

Le premier critère mis en avant par le projet de loi sous avis pour évaluer le niveau du salaire social minimum est le « pouvoir d'achat du salaire social minimum, compte tenu du coût de la vie ». D'habitude, l'évolution du coût de la vie est mesurée par un indice des prix à la consommation. Force est alors de constater que le pouvoir d'achat, compte tenu du coût de la vie, se reflète déjà dans l'indexation du salaire social minimum et ne devrait donc pas être considéré additionnellement lors du calcul de l'augmentation du salaire social minimum dans le cadre de son adaptation biennale. Ainsi, les auteurs du

⁴ Avis de la Chambre des Métiers du 12 décembre 2022 au sujet du projet de loi portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail (document parlementaire n° 8117), p. 3.

projet de loi estiment eux-mêmes que « *l'adaptation à l'indice des prix à la consommation des salaires au Luxembourg, y compris bien sûr les salaires sociaux minima, garanti le maintien du pouvoir d'achat des salariés au Luxembourg* ». ⁵ En ce qui concerne l'adaptation du salaire social minimum hors indexation, ce critère ne devrait alors pas être considéré.

La Chambre des Métiers estime ainsi qu'il n'est pas nécessaire de prendre en considération encore une fois le critère du « pouvoir d'achat du salaire social minimum, compte tenu du coût de la vie » dans l'article unique, 1^o, du présent projet de loi, étant donné que ce critère se reflète déjà dans l'indexation du salaire social minimum.

2.1.2. Niveau général et répartition des salaires / Taux de croissance des salaires

Le deuxième et troisième critères proposés pour l'évaluation du niveau du salaire social minimum concernent le « niveau général et la répartition des salaires », ainsi que le « taux de croissance des salaires ». Le taux de croissance des salaires constitue le critère qui détermine, dans la pratique actuelle, l'adaptation biannuelle du salaire social minimum. Alors que le critère du niveau général et de la répartition des salaires s'utilise plutôt dans la fixation initiale du salaire social minimum, le critère du taux de croissance des salaires est, en principe, un critère utile pour les adaptations ultérieures du salaire social minimum. Cependant, la Chambre des Métiers estime que la définition du groupe de référence et des éléments à considérer en tant que « salaire » actuellement appliqués méritent une réflexion critique et devraient être fixés de manière plus précise dans le projet de loi sous avis.

Actuellement, la population de référence à la base du calcul du niveau moyen brut des salaires dans le contexte de l'adaptation biannuelle du salaire social minimum 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 fonctionnaires et salariés de 20 à 65 ans du secteur public, à l'exception des 20 % et des 5 % représentant respectivement les salaires les plus bas et les plus élevés. En tant que « salaire », le salaire annuel régulier (ou les traitements pour les fonctionnaires) ainsi que toutes sortes de gratifications sont pris en compte. ⁶ La Chambre des Métiers se permet de renvoyer à ses critiques ⁷ en relation avec la méthode d'évaluation choisie (méthode de calcul se basant, d'une part, sur une population de référence incluant le secteur public, à l'abri de toute concurrence, et, d'autre part, prenant en considération des facteurs conjoncturels en incluant toutes sortes de gratifications dans le calcul).

Ainsi, la Chambre des Métiers réitère sa demande que le secteur public soit exclu de la population de référence et qu'uniquement le salaire de base sans considération d'éventuelles gratifications soit considéré en tant que salaire de référence. En plus, les effets de l'indexation des salaires (qui se reflètent dans le taux de croissance des

⁵ Projet de loi n° 8437 portant modification du Code du travail en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, p. 3.

⁶ Voir pour une description plus détaillée : Projet de loi n° 8117 portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail du 12.12.2022, p. 11 à 13.

⁷ Avis de la Chambre des Métiers du 12 décembre 2022 au sujet du projet de loi portant modification de l'article L. 222-9 du Code du travail (document parlementaire n° 8117), p. 3.

salaires) devraient être exclus du calcul pour éviter une double-indexation du salaire social minimum.

2.1.3. Productivité nationale

Le quatrième et dernier critère pour l'évaluation du niveau du salaire social minimum concerne les « niveaux et évolutions de la productivité nationale à long terme ».

La Chambre des Métiers estime que ce critère, qui représente la compétitivité de l'économie nationale et la valeur ajoutée réelle de l'économie luxembourgeoise, devrait être le critère prépondérant pour toute adaptation du salaire social minimum. Ce sont notamment l'évolution de la productivité des entreprises luxembourgeoises, leur compétitivité-coûts et leur compétitivité-prix qui déterminent la capacité des entreprises de supporter des frais salariaux plus élevés sans risquer, à long terme, de compromettre la stabilité économique des entreprises luxembourgeoises. Toute hausse du salaire social minimum qui n'est pas accompagnée de gains de productivité suffisants risque non seulement de détruire des emplois existants, mais empêche également la création de postes nouveaux. Seule une économie compétitive peut assurer une prospérité durable et un niveau de salaire élevé à long terme.

En complétant les données fournis par le STATEC, l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) et l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), la Chambre des Métiers invite les auteurs du projet de loi de prévoir également l'inclusion des résultats des enquêtes de la Chambre des Métiers sur la situation économique et conjoncturelle des entreprises de l'artisanat au Luxembourg dans le rapport sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus dans leur projet de loi. L'article unique, point 1°, du projet de loi devrait être précisé dans ce sens, soit dans le texte du projet de loi sous avis, soit dans un règlement grand-ducal d'exécution, en indiquant explicitement les sources des données à utiliser pour l'évaluation de la productivité nationale.

2.1.4. Pondération des critères

Au-delà des commentaires concernant les différents critères proposés pour l'évaluation du niveau adéquat du salaire social minimum, la Chambre des Métiers estime également qu'une pondération des critères claire et transparente est nécessaire et utile.

Notamment la productivité nationale à long terme devrait avoir un impact significatif sur le calcul d'un salaire social minimum adéquat, suivi du critère du taux de croissance des salaires, compte tenu des adaptations proposées dans le présent avis. Le critère du pouvoir d'achat, compte tenu du coût de la vie, ne devrait jouer qu'un rôle très secondaire, si tant est qu'il soit maintenu.

2.2. Organe consultatif

L'article unique, point 4°, du projet de loi sous avis prévoit l'établissement d'un organe consultatif chargé de conseiller le Gouvernement sur les questions liées aux salaires minimaux légaux. La Chambre des Métiers marque, en principe, son accord avec l'établissement d'un tel organe, prévu par la directive (UE) 2022/2041.

Concernant sa composition, la Chambre des Métiers estime que les délégués nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs devraient être représentatifs des secteurs et entreprises des secteurs qui paient effectivement, à un

nombre proportionnel significatif de ses salariés, le salaire social minimum. Par ailleurs, la Chambre des Métiers note que la composition actuellement prévu crée un déséquilibre en faveur des représentants de l'État, étant donné que cinq membres proviendront d'institutions étatiques tandis que seulement quatre membres seront des représentants des salariés et des employeurs. Dans l'intérêt de réellement promouvoir la participation des partenaires sociaux à la fixation du salaire social minimum, la Chambre des Métiers propose que les trois parties (État, salariés et employeurs) reçoivent chacun le même nombre de représentants au sein de l'organe consultatif.

Au niveau du fonctionnement et des compétences de cet organe consultatif, la Chambre des Métiers estime qu'il s'agit de transposer plus fidèlement les exigences de l'article 7 de la directive (UE) 2022/2041 en prévoyant notamment que l'organe consultatif devrait aussi être systématiquement consulté sur toute question liée à l'application de toute règle concernant le salaire social minimum, tel qu'une discussion sur les chiffres et éléments à prendre en compte pour le calcul de la productivité nationale ou des règles applicables pour l'adaptation éventuelle du niveau du salaire social minimum.

Pour éviter tout doute, le projet de loi devrait également préciser que toutes les décisions de l'organe consultatif sont prises à la majorité simple des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en compte. La Chambre des Métiers estime, dans ce contexte, qu'un règlement grand-ducal spécifiant les modalités de vote et de décision de l'organe consultatif en question est nécessaire pour assurer la transparence et la sécurité juridique requise.

* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 10 décembre 2024

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION
Directeur Général



Tom OBERWEIS
Président