

N° 6766²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail**

* * *

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

(15.1.2015)

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

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

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 12 janvier 2015. Il a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 13 janvier 2015.

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a, lors de sa réunion du 15 janvier 2015, désigné son président Monsieur Georges Engel comme rapporteur. Dans cette même réunion, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire a procédé à la présentation du projet de loi. La commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat avant d'adopter le présent rapport.

*

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

Aux termes du paragraphe (1) 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, toutes les deux années, 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 le vu de ce rapport, le gouvernement a la faculté de proposer un relèvement du salaire social minimum.

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 2012 et 2013.

L'indicateur déterminé conformément à la méthodologie retenue accusant une progression de 0,1%, l'augmentation du salaire social minimum sera de 0,1% au 1er janvier 2015.

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 2012 et 2013

II.2.1. La croissance économique

La croissance économique du Luxembourg s'est révélée très modeste en 2012 et 2013. En fait, l'année 2012 s'est même soldée par une légère récession (avec un recul de 0,2% sur l'ensemble de l'année). L'année 2013 est quant à elle marquée par un mouvement de reprise (+2,1%), une évolution certes appréciable dans la comparaison européenne (la zone euro enregistrant un repli de 0,4%), mais qui permet seulement au PIB de retrouver le niveau qu'il avait en 2007.

La Grande Récession de 2008-2009 a lourdement et durablement impacté la dynamique économique européenne et n'a pas épargné le Luxembourg. Elle a très largement contribué à l'émergence d'une nouvelle crise, celle de la dette dans la zone euro, dont la phase aiguë s'est grosso modo étirée de la mi-2011 à la mi-2012 et pendant laquelle plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont connu de graves difficultés pour se financer sur les marchés. Cette nouvelle crise a mis à jour les points faibles des institutions économiques de la zone euro, en particulier le lien dangereux entre le financement des Etats et le système bancaire ainsi que le manque de solidarité budgétaire entre les Etats membres. La politique budgétaire commune s'est plus ou moins restreinte aux règles applicables en matière de déficit et de dette, annihilant les possibilités de relance par la dépense publique.

Ces faiblesses ont néanmoins été corrigées par l'apparition de nouveaux instruments de politique économique tels que le MES (mécanisme européen de stabilité), qui remplace le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) – et le projet de création d'une Union bancaire. Par ailleurs, la politique monétaire a pris un caractère plus expansif, notamment via des prêts massifs aux banques afin de dégripper les vannes du crédit.

Dans le même temps, la réglementation financière s'est considérablement renforcée et a conduit à un durcissement des critères prudentiels, ceci afin de diminuer les foyers de risque systémique. Cette évolution réglementaire a notamment conduit les banques à opérer une sorte d'assainissement (désendettement ou deleveraging) afin de diminuer le risque d'insolvabilité. Ceci explique sans doute en partie, en plus du contexte conjoncturel peu porteur, la piètre performance du secteur financier luxembourgeois au cours des trois années écoulées (baisse de la valeur ajoutée de presque 4% par an en moyenne de 2011 à 2013).

La reprise de 2013 s'est produite au Luxembourg en lien avec des indicateurs d'activité plus favorables, dès la fin de 2012 dans les services non financiers, puis à partir du 2ème semestre 2013 pour l'industrie et la construction.

Du 4ème trimestre 2012 au 1er trimestre 2014, le PIB luxembourgeois a progressé de manière relativement régulière (en moyenne de 0,8% par trimestre). La croissance prévue pour 2014 dans son ensemble devrait approcher les 3%.

II.2.2. Emploi et chômage

L'emploi salarié intérieur, après un freinage considérable en 2009 (avec une hausse de seulement 0,8%, contre +5,0% en 2008), retrouve à nouveau un rythme de croissance plus dynamique en 2011 (3,0%), pour ralentir à nouveau en 2012 et 2013 (avec respectivement +2,5% et +1,8%). Le début de l'année 2014 se révèle plus favorable, en lien avec la reprise perceptible au niveau du PIB depuis 2013, et l'emploi progresse de nouveau sur un rythme annuel supérieur à 2%. Ce rythme est toutefois encore trop faible pour influencer substantiellement sur l'évolution du chômage. Le taux de chômage reste encore ancré sur une tendance haussière à l'issue du 2ème trimestre 2014, même si celle-ci perd quelque peu en intensité.

Le ralentissement en 2012 et 2013 vient avant tout d'une baisse de l'emploi dans l'industrie et d'une stagnation dans la construction ainsi que dans les transports et l'entreposage. Toutefois, toutes les branches économiques ont été concernées par ce ralentissement et ont créé bien moins d'emplois que par le passé (un peu plus de 7000 en moyenne chaque année contre encore 15.000 par an avant la crise). Cette moindre progression de l'emploi s'est constatée à la fois chez les résidents (de +2,8% en 2011 à +1,7% en 2013) et les frontaliers (de +3,1% en 2011 à +1,4% en 2013).

Après une forte augmentation en 2009 (à 5,5% de la population active, contre seulement 4,2% en 2008), le taux de chômage s'est stabilisé en dessous des 6% sur les années 2010 et 2011, pour ensuite

repartir à la hausse en 2012 (6,1%) et 2013 (6,9%). Sur les huit premiers mois de l'année 2014, le taux de chômage, corrigé des variations saisonnières, s'établit en moyenne à 7,2% de la population active.

II.2.3. Inflation

Les prix à la consommation ont progressé de 2,2% en moyenne par an en 2012 et 2013 (+2,7% en 2012, +1,7% en 2013), en ligne avec la tendance historique (+2,1% par an en moyenne de 1996 à 2011).

Après avoir atteint un niveau relativement élevé en 2011, l'inflation au Luxembourg s'est progressivement modérée, principalement sous l'effet de la stabilisation puis – à partir de 2013 – de la baisse du prix des produits pétroliers. Sur l'ensemble des deux années 2012 et 2013, les prix des produits pétroliers n'ont ainsi progressé que de 2,9% par an en moyenne (en fait +8,5% en 2012 et -2,7% en 2013), c'est-à-dire de moitié moins que la tendance historique (+6.6 par an en moyenne de 1996 à 2011).

L'inflation sous-jacente – c'est-à-dire grosso modo l'inflation hors produits pétroliers – a par contre progressé de 2,2% par an sur la même période, soit au-dessus de sa trajectoire historique (+1,9% par an de 1996 à 2011).

Cette rigidité de l'inflation sous-jacente en 2012 et 2013 au Luxembourg, alors même que le contexte économique aurait plutôt plaidé pour un ralentissement (à l'instar de ce qui était observé dans la plupart des autres pays européens sur l'inflation hors énergie), est notamment liée à l'évolution de certains prix administrés sur la même période. Des hausses conséquentes ont notamment impacté les tarifs des crèches (impact via les chèques services, septembre 2012 et janvier 2013), des services de transport public (janvier 2013) et du stationnement (février 2013). Ces effets prennent fin à l'issue de 2013 et au début de 2014, ce qui participe alors au repli de l'inflation sous-jacente. Ce repli est amplifié par une baisse des prix sur les produits alimentaires (principalement fruits et légumes frais). Au-delà de ces phénomènes isolés, on constate également une tendance désinflationniste de nature plus généralisée qui s'installe.

II.2.4. Salaires

Après une progression de 2,4% en 2011, les salaires ont été affectés par un certain ralentissement en 2012 (+2,0%), puis ont repris une trajectoire plus dynamique en 2013 (+3,3%). Si cette évolution semble relativement cohérente par rapport à celle du cycle économique (croissance quasi-nulle en 2012 et reprise en 2013), certains éléments spécifiques sont à relever.

Tout d'abord, l'impact de l'indexation automatique sur l'évolution du coût salarial moyen en 2012 et 2013 (+2,5 points de % chaque année) a été bien plus important que sur les deux années précédentes (1,7 point en 2010, 1,9 point en 2011). Ceci signifie qu'en termes réels, en déflatant les salaires nominaux par l'échelle mobile, le coût salarial n'a en fait quasiment pas progressé sur l'ensemble des deux années 2012 et 2013 (+0,1%).

Ensuite, les salaires du secteur financier ont connu une évolution relativement atypique. Ils ont en effet été largement gonflés par le paiement de rémunérations exceptionnelles versées dans le cadre de plans sociaux ayant principalement concerné des établissements bancaires. Le STATEC estime que ces versements exceptionnels – qui ne sont aucunement liés à une amélioration conjoncturelle, bien au contraire – ont eu un impact à la hausse sur le coût salarial de l'ensemble de l'économie d'au moins 0,3 point de % en 2012 et 0,4 point de % en 2013. En faisant abstraction de cet impact, il reste que les salaires du secteur financier montrent tout de même une tendance de reprise en 2013. La progression plus forte des salaires se perçoit également dans le secteur non financier (elle est notamment stimulée par un allongement de la durée de travail depuis la mi-2013).

II.2.5. Productivité

La productivité apparente du travail, c'est-à-dire le rapport entre la valeur ajoutée brute en volume et l'emploi, avait fortement baissé au Luxembourg en 2008 et 2009. Sur les quatre années suivantes, elle a globalement suivi une tendance encore défavorable, en déconnexion avec la reprise constatée sur cet indicateur au niveau européen. En 2012 et 2013, l'évolution de la productivité a principalement été marquée par la contribution négative des branches du commerce ainsi que des activités financières.

Parmi les éléments invoqués pour justifier de cette trajectoire baissière de la productivité au Luxembourg depuis la Grande Récession de 2008-2009, on peut citer le manque de main-d'œuvre qualifiée dans la Grande Région (et le maintien en emploi qui en résulte) ainsi que le fait que le Luxembourg connaît depuis longtemps un niveau de productivité supérieur à celui de ses voisins et des autres pays européens (la baisse résulterait ainsi en partie d'un processus de convergence).

Ces données doivent s'interpréter avec une certaine prudence, car elles sont sensibles aux révisions affectant la valeur ajoutée.

II.2.6. Salaire social minimum

En 2012 et en 2013, le salaire social minimum (SSM) a fait l'objet de trois relèvements. Une de ces augmentations s'est faite suite à l'application de la loi du 26 décembre 2012 modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, revalorisant le taux du salaire social minimum de 1,5% à partir du 1er janvier 2013, en vertu du retard accumulé sur l'évolution générale des salaires de 2010 et de 2011. Les deux autres augmentations du SSM (celles du 1er octobre 2012 et du 1er octobre 2013) ont eu lieu en raison de l'adaptation de l'échelle mobile des salaires (+2,5%), comme tous les autres salaires, traitements et pensions.

Depuis le 1er octobre 2013, date de la dernière indexation, le SSM mensuel de base (c.-à-d. pour les travailleurs non qualifiés, âgés de 18 ans et plus) se situe à 1.921,03 euros.

II.3. Evolution des salaires et conclusions

Le rapport accompagnant le projet de loi sous rubrique analyse aussi l'évolution du niveau moyen des salaires et traitements pendant les années 2012 et 2013. La méthode utilisée pour déterminer cette évolution a été élaborée en fonction du rapport final du 15 septembre 1994 du groupe de travail chargé entre autres d'examiner la méthode de constatation de l'évolution du niveau de vie à appliquer pour l'adaptation du salaire social minimum. Pour la description de la méthode de constatation de l'évolution du niveau de vie ainsi que pour la description des composantes de l'indicateur et du calcul du taux à appliquer, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi.

Il y a cependant lieu de retenir qu'en ce qui concerne l'évolution du niveau moyen des rémunérations en 2012 et 2013 comparée au niveau du salaire social minimum, 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, entre 2011 et 2013 une progression de 0,1%.

Par conséquent, l'accord entre le gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB à l'issue des discussions du 28 novembre 2014 prévoit que le gouvernement introduira avec l'accord des syndicats un projet de loi proposant une augmentation du salaire social minimum de 0,1% conformément aux mécanismes existants.

Dans sa séance du 23 décembre 2014, le gouvernement en Conseil a estimé que les conditions économiques et sociales développées de manière détaillée dans le rapport biennal accompagnant le projet de loi sous rubrique permettent une augmentation du salaire social minimum de 0,1%.

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

a) Les changements au nombre 100 de l'indice

	<i>Montant actuel</i>	<i>Montant proposé</i>
Taux mensuel 100%	247,8200	248,0700
Taux mensuel 80%	198,2560	198,4560
Taux mensuel 75%	185,8650	186,0525
Taux mensuel 120%	297,3840	297,6840

b) Taux mensuel indexés

	<i>Taux mensuel actuel (indice 775,17)</i>	<i>Taux mensuel proposé au 1/1/2015</i>
100%	1.921,03	1.922,96
80%	1.536,82	1.538,37
75%	1.440,70	1.442,22
120%	2.305,23	2.307,56

c) Taux horaires indexés

	<i>Taux horaire actuel (indice 775,17)</i>	<i>Taux horaire proposé au 1/1/15 (indice 775,17)</i>
100%	11,1042	11,1154
80%	8,8834	8,8923
75%	8,3282	8,3365
120%	13,3250	13,3385

II.5. Impact financier

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, la population concernée par cette hausse du SSM mensuel s'élèverait à 57.747 individus.

Au 1er janvier 2015, si le SSM passait de 1.921,03 euros à 1.922,96 euros, la hausse du SSM mensuel serait de 1,93 euro et la hausse du SSM pour travailleurs qualifiés serait de 2,33 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 1,93 (respectivement 2,33) 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 1,34 million d'euros.

La hausse des cotisations imputées à l'employeur est, quant à elle, estimée à 0,34 million 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 devrait atteindre près de 1,69 million d'euros.

L'impact financier pour le Fonds pour l'emploi s'élèverait à 80.450 €.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES**a) Avis de la Chambre des salariés**

L'avis de la Chambre des salariés est intervenu le 9 janvier 2015. La Chambre des salariés estime, que même si le projet de loi prévoit bien l'entrée en vigueur rétroactive des nouvelles dispositions pour le 1er janvier 2015, cette entrée en vigueur risque d'engendrer des problèmes d'ordre pratique pour les entreprises qui seront tenues de réadapter le cas échéant les salaires déjà payés depuis le mois de janvier 2015 au moment de l'adoption de la nouvelle loi. Elle rappelle de plus que les montants du revenu

minimum garanti (RMG) doivent également être adaptés à l'évolution réelle des salaires comme c'était le cas jusqu'en 2013. En effet, le 1er janvier 2013, le montant du RMG n'a pas été ajusté à l'évolution des salaires réels, ce qui a causé une neutralisation de l'augmentation du salaire minimum pour les personnes bénéficiant également du complément RMG. La Chambre des salariés insiste donc pour que le RMG bénéficie également de l'ajustement à l'évolution des salaires réels au 1er janvier 2015 et que le précédent non-ajustement soit rattrapé.

b) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 13 janvier 2015, la Chambre des Métiers refuse l'approbation du projet de loi, ceci en reprenant les principaux arguments qui l'amènent à s'opposer par principe à tout relèvement du SSM.

Ces arguments concernent:

- les répercussions négatives sur les cotisations sociales,
- la réduction de l'employabilité des travailleurs résidents peu ou pas qualifiés,
- le niveau élevé du SSM et le dysfonctionnement du marché du travail,
- les effets néfastes sur la compétitivité de l'économie nationale, particulièrement dans les secteurs intensifs en emplois.

La Chambre des Métiers formule également une proposition en vue de l'introduction d'un salaire minimum formation.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis rendu le 13 janvier 2015, le Conseil d'Etat se dit d'accord avec la modification envisagée par le projet de loi sous avis. Il précise cependant que les auteurs du projet de loi ne répondent 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.

De plus, la Haute Corporation constate que c'est pour la deuxième fois consécutive que les montants du revenu minimum garanti ne sont pas adaptés parallèlement avec ceux du SSM. Ceci mène à un accroissement de l'écart entre le RMG et le SSM.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er fixe le montant du salaire social minimum mensuel pour salariés non qualifiés à 248,07 € au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie. A l'indice de 775,17 au 1er janvier 2015, ledit salaire social minimum mensuel sera de 1.922,96 €.

Le taux horaire correspondant sera de 11,1154 € (indice 775,17).

Conformément à l'article L. 222-4 du Code du travail, le niveau du salaire social minimum pour salariés qualifiés, définis conformément à l'article en question, est majoré de vingt pour cent. Les montants mensuels correspondants du salaire social minimum pour salariés qualifiés seront de 297,6840 € (indice 100) respectivement de 2.307,56 € (indice 775,17).

Le taux horaire correspondant sera de 13,3385 € (indice 775,17).

A l'indice 775,17 les montants mensuels du salaire social minimum augmentent donc, respectivement de 1,93 € (salaire social minimum non qualifié) et de 2,33 € (salaire social minimum qualifié).

Le tableau complet des différents salaires minimaux se trouve inséré à l'exposé des motifs ci-avant.

Dans son avis du 13 janvier 2015, le Conseil d'Etat considère que, comme l'alinéa 2 de l'article L. 222-9 du Code du travail ne subit aucune modification, il se recommande de limiter la modification envisagée à l'alinéa 1er de cet article et de supprimer l'alinéa 2. Le dispositif introductif se lira donc comme suit:

„**Art. 1er.** L'article L. 222-9, alinéa 1er, du Code du travail prend la teneur suivante: (...)“

Par ailleurs, le Conseil d'Etat remarque que le terme „euro“ est en l'occurrence à mettre au pluriel.

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale se rallie à ces observations à caractère légistique et rédactionnel du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 fixe la date de prise d'effet de la revalorisation du salaire social minimum au 1er janvier 2015.

Cet article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

*

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

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SECURITE SOCIALE

PROJET DE LOI modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail

Art. 1er.– L'article L. 222-9, alinéa 1er, 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 1er janvier 2015 et jusqu'à la prochaine adaptation à intervenir en application de l'article L. 222-2, à 248,07 euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948.“

Art. 2.– Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1er janvier 2015.

Luxembourg, le 15 janvier 2015

Le Président-Rapporteur,
Georges ENGEL

