



UNION DES ENTREPRISES
LUXEMBOURGEOISES

Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)

7, rue Alcide de Gasperi

Boite Postale 3024

L-1030 Luxembourg

Numéro d'identification au registre des représentants d'intérêts : 8293613787-44

***Proposition de directive COM(2020)682 du 28 octobre 2020
relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne***

La question du salaire social minimum est cruciale pour les entreprises au sein de l'Union européenne. Des changements en apparence mineurs peuvent bouleverser l'équilibre financier des entreprises et mettre en péril la survie de certaines d'entre elles. Il convient également de ne pas négliger l'impact de tels changements sur les finances publiques et les politiques sociales des États membres.

La proposition de directive COM(2020)682 du 28 octobre 2020 ne respecte pas le principe de subsidiarité et les dispositions du titre X du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui définissent les compétences européennes en matière de politique sociale. En outre, l'approche envisagée bafoue les traditions des États membres qui, comme le Luxembourg, ont retenu de privilégier la voie légale en matière de protection sociale et d'autres voies que les conventions collectives pour assurer le dialogue social entre partenaires sociaux (point I). Elle méprise également les réalités socio-économiques des États membres en matière de fixation des salaires (point II).

La proposition de directive devrait donc être retirée.

I. Considérations concernant la compétence de l'Union européenne

Les compétences de l'Union européenne en matière de politique sociale sont définies aux articles 151 et suivants TFUE. La proposition de directive va au-delà de ce que permettent ces dispositions dans le cadre des actions envisagées au niveau de la rémunération, d'une part (point 1.1.) et du dialogue social dans les États membres, d'autre part (point 1.2.). Il convient de noter d'emblée que si la proposition de directive semble laisser une certaine latitude aux États membres au niveau des moyens, elle manque de transparence quant aux obligations qui sous-tendent le choix des moyens en question pour tenter de contourner l'absence de compétences dans ces domaines.

1.1. Quant au dépassement des compétences au niveau de la rémunération

Le TFUE exclut expressément à l'article 153 paragraphe 5 les rémunérations des compétences de l'Union européenne au niveau de la protection sociale. La proposition de directive ne respecte pas cette exclusion à plusieurs titres.

En effet, la proposition de directive laisse certes le choix aux États membres de fixer des salaires minimaux par la voie légale ou de promouvoir l'accès à une protection offerte par des salaires minimaux par la voie de conventions collectives (article 1^{er}, points 1 et 2).

Mais au niveau des obligations, cela revient au final à imposer aux États membres qui n'en disposeraient pas d'introduire un salaire minimum par la voie légale ou de promouvoir les conventions collectives jusqu'à atteindre un salaire minimum par cette voie.

Le fait que tous les États membres disposent actuellement d'un salaire minimum par l'une ou l'autre voie d'après la Commission (considérant 10) ne suffit pas à justifier l'approche envisagée qui prive en définitive les États membres de leur droit reconnu par le traité de ne plus disposer de salaire minimum à l'avenir, alors que l'Union européenne n'est pas compétente en matière de rémunération.

Par ailleurs, la proposition de directive impose de respecter certains critères non limitatifs pour déterminer le caractère adéquat du salaire minimal légal (article 5) qui seront interprétés à la lumière des indicateurs chiffrés fixés dans le considérant 21 et annoncés à l'article 5, paragraphe 3.

En d'autres termes, les États membres seront *in fine* obligés de justifier à qui de droit pourquoi ils s'écartent, dans le cadre de leur politique nationale de fixation des salaires par voie de dispositions légales, des indicateurs pourtant clairement identifiés comme référence dans le texte européen.

La Commission affirme que « *la présente directive n'établit pas le niveau de rémunération qui relève de la liberté contractuelle des partenaires sociaux à l'échelon national et de la compétence des États membres en la matière* » (considérant 16). Or, cette affirmation revient à nier pour les besoins de la cause la valeur des considérants qu'elle prend pourtant souvent grand soin de détailler vu leur importance au niveau de l'interprétation des articles concernés.

En ce sens, le choix de la Commission européenne de prendre une initiative contraignante sur les salaires minimums adéquats ne respecte ni le principe de subsidiarité ni la compétence nationale en matière de fixation des salaires, ce qui va à l'encontre de l'article 153 paragraphe 5 TFUE qui exclut explicitement la « rémunération » des compétences européennes.

1.2. Quant au dépassement des compétences au niveau du dialogue social

Si le TFUE autorise certaines actions de l'Union européenne en matière de dialogue social, la proposition de directive outrepassa les compétences imparties à plusieurs égards.

En effet, sur le plan du contenu du dialogue social, les partenaires sociaux des États membres ne pourront faire fi, dans le cadre de leurs négociations en vue de fixer un salaire minimum par voie de négociations collectives, des critères indiqués à l'article 5 de la proposition de directive pour déterminer le caractère adéquat du salaire minimum légal qui seront interprétés à la lumière des indicateurs fixés dans le considérant 21.

Ce faisant, la Commission, contrairement à l'affirmation reprise à l'article 1^{er} paragraphe 1^{er} de la proposition de directive, s'introduit indirectement dans le contenu des négociations entre partenaires sociaux et porte donc atteinte au respect plein et entier de l'autonomie des partenaires sociaux et de leur liberté contractuelle.

En outre, sous prétexte de garantir l'accès à un salaire minimum adéquat, la proposition de directive impose aux États membres d'atteindre à un horizon indéfini un taux de couverture de négociations collectives de 70% (article 4 paragraphe 2), peu importe d'ailleurs que le salaire minimum dans l'État membre considéré soit fixé par voie de convention collective ou par voie légale.

Une telle approche est contestable tant sur le plan procédural qu'au niveau des obligations imposées.

Sur le plan procédural, l'article 153 paragraphe 2 point b TFUE autorise certes la Commission à prendre des directives concernant « *la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs* » visé à l'article 153 paragraphe 1^{er} point f TFUE. L'article 153 paragraphe 2 point b TFUE requiert toutefois l'unanimité au Conseil dans le cadre de la procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions. La proposition de directive sous avis ne remplit pas ces exigences puisqu'elle est soumise à la procédure législative ordinaire.

Sur le plan du contenu, la proposition de directive impose aux États membres d'atteindre à un horizon indéfini un taux de couverture de négociations collectives de 70%, ou pour être plus précis, de mettre en place un cadre propice et d'élaborer un plan d'action tant qu'ils ne sont pas parvenus à un tel taux, ce qui revient en définitive au même (article 4).

Sous couvert de promouvoir une rémunération minimale décente suivant l'article 1^{er} de la proposition de directive, la Commission cherche en réalité à renforcer artificiellement l'importance des négociations collectives et des syndicats qui s'avèrent en perte de vitesse au niveau européen du fait des mutations en cours dans le monde du travail (considérant 13). Or, la légitimité et le poids d'une organisation représentative viennent de sa capacité à susciter l'adhésion de membres potentiels, en particulier grâce à l'importance et la qualité de ses actions sur le terrain. Il revient ainsi aux organisations concernées de s'adapter aux nouvelles réalités et de se réorganiser en conséquence pour susciter cette adhésion.

Ce faisant, la Commission ne respecte pas la tradition des États membres en matière de dialogue social. Ainsi, au Luxembourg, même si la couverture au niveau des conventions collectives n'atteint pas les 70%¹, le pays dispose d'une protection sociale très étendue et généreuse et d'un dialogue social dynamique dans le cadre de structures tripartites organisées par la loi où les partenaires sociaux se rencontrent régulièrement (Comité permanent du travail et de l'emploi, Conseil économique et social...). Le pays s'attèle donc avec succès aux objectifs visés par la proposition de directive par d'autres voies que la Commission bafoue sans vergogne.

En imposant un taux de couverture à atteindre (70%) et les moyens à adopter tant que cet objectif n'est pas atteint, la proposition de directive ne se contente donc pas de « faciliter » le dialogue social

¹ Au Luxembourg, 59% des salariés étaient couverts par des conventions collectives en 2013, d'après la publication du STATEC « Regard sur la couverture des conventions collectives de travail » (Regard n°6, avril 2013).

comme l'y autorise l'article 152 TFUE, mais elle l'impose en définitive par une obligation de résultat dont seule l'échéance n'est pas fixée. Elle ne respecte ainsi pas les conditions qui encadrent et donc limitent son action, à savoir

- la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles prévue l'article 151 alinéa 2 TFUE et à l'article 152 TFUE,
- et l'autonomie des partenaires sociaux prévue à l'article 152 TFUE.

Il convient également de souligner que si les actions envisagées dans la proposition de directive manque de légitimité, le motif invoqué pour justifier de telles actions est également fallacieux. En effet, la Commission justifie de promouvoir les négociations collectives parce que les salaires seraient plus élevés dans les États membres qui ont un taux élevé de couverture (considérant 19). Mais le fait que les salaires sont plus élevés dans ces pays peut résulter de différents facteurs qui se combinent avec celui des négociations collectives tels que par exemple des syndicats qui font preuve de pragmatisme et qui font valoir des revendications réalistes, des entreprises en bonne santé qui évoluent dans un environnement « business friendly » et qui sont donc ouvertes à un dialogue social serein... La démarche de la Commission d'imposer un facteur de succès en négligeant les autres ne peut rencontrer l'approbation des organisations patronales luxembourgeoises, d'autant que la Commission néglige au passage que le résultat recherché par la proposition de directive dans son ensemble (salaire minimum décent) peut être atteint par d'autres moyens tout aussi satisfaisants, comme c'est le cas au Luxembourg.

A noter enfin pour être complet que plus un état intervient au niveau des salaires en assurant des mécanismes d'augmentation plus ou moins automatique, moins les syndicats ont d'importance dans ce contexte. A l'inverse, les syndicats gagnent en importance et en légitimité pour négocier des augmentations de salaire en l'absence de mécanismes légaux d'adaptation à la hausse des rémunérations. De ce fait, si un état ou une institution européenne entend renforcer le pouvoir des syndicats, alors l'un et l'autre seraient bien avisés de se retenir d'augmenter la protection au niveau légal qui entrave la dynamique naturelle susmentionnée. L'approche de la Commission manque de cohérence puisqu'elle entend agir sur tous les plans à la fois, promotion des négociations collectives (article 4), d'une part, et augmentation du salaire minimal légal (article 5), d'autre part, affaiblissant dans la foulée l'importance des syndicats pour assurer un niveau adéquat de rémunération.

II. Considérations quant à l'impact économique des mesures envisagées

La proposition de directive impose de respecter certains critères non limitatifs pour déterminer le caractère adéquat du salaire minimal légal (article 5) qui seront interprétés à la lumière des indicateurs chiffrés fixés dans le considérant 21 annoncés à l'article 5, paragraphe 3.

L'UEL regrette que le document de la Commission est principalement axé sur l'aspect social de la rémunération et ne met pas suffisamment l'accent sur la réalité économique, et en particulier sur les questions de productivité et de compétitivité des entreprises. Un salaire est une somme d'argent versée à un salarié en contrepartie du travail qu'il effectue pour un employeur : tout salaire doit refléter la valeur du travail pour l'entreprise dans le marché considéré.

Il faut garder à l'esprit plus spécifiquement en relation avec le Luxembourg

- que le salaire minimum luxembourgeois est de loin le plus élevé de tous les pays européens.

- que le régime d'imposition luxembourgeois pour les salariés rémunérés au salaire minimum est très généreux, de sorte que l'imposition sur le revenu est pratiquement inexistante alors que la couverture sociale est totale.
- que le niveau des salaires ne peut pas s'apprécier isolément alors que les transferts sociaux et les régimes d'imposition modifient profondément le revenu disponible. L'impôt et les transferts sociaux sont les outils les plus appropriés pour redistribuer les richesses.
- que le Luxembourg a fait preuve de faibles performances économiques au cours des deux dernières années, et en particulier du taux moyen de variation annuelle de la productivité globale des facteurs dans l'ensemble de l'économie ou de l'évolution de la productivité réelle du travail par heure travaillée.
- que, malgré cela, rien que sur une période de 30 mois (de juillet 2018 à janvier 2021), le salaire minimum au Luxembourg s'est envolé de plus de 10%.
- que ce dérapage est préoccupant, alors que le salaire minimum luxembourgeois est totalement déconnecté de la réalité économique et du marché de l'emploi.
- que c'est la difficulté d'accès au logement qui constitue le risque social majeur au Luxembourg, problème qui ne sera pas résolu par une hausse du salaire minimum. Dans cette perspective, le Luxembourg connaît une situation exceptionnelle, alors que 45% des personnes rémunérées au salaire minimum ne vivent pas au Luxembourg mais dans les pays limitrophes qui se trouvent dans des situations bien différentes.
- que les salaires médian et moyen sont élevés au Luxembourg à cause d'un secteur financier à haute productivité et d'un secteur public dont les salaires sont nettement supérieurs aux salaires payés dans le secteur privé. Il s'ensuit que le niveau élevé des salaires dans ces secteurs menace directement les PME de l'artisanat, entre autre de la construction, du commerce et de l'HORECA (hôtellerie, restauration, cafés) qui embauchent proportionnellement plus de personnes au salaire minimum.
- que les salaires dans la fonction publique sont très dynamiques et à l'abri de toute concurrence, leur évolution étant guidée par des considérations politiques.
- que, vu le faible niveau des marges des entreprises relevant des secteurs ayant une forte proportion de salariés rémunérés au salaire minimum, toute hausse du salaire minimum entraîne de facto une diminution de l'employabilité de ces salariés et en particulier des moins qualifiés d'entre eux.
- qu'en plus du risque de perte d'emplois suite à d'éventuelles faillites des entreprises, l'augmentation du salaire minimum renforcera encore les difficultés des moins qualifiés à retrouver un emploi, ce qui aura pour conséquence d'accroître le chômage.
- qu'un changement au niveau du salaire social minimum impacte directement ou à plus ou moins brève échéance le coût salarial et la grille générale des salaires de l'ensemble des entreprises pour maintenir les écarts de salaire existants.
- que le coût du travail a bien plus fortement augmenté au Luxembourg que chez ses principaux partenaires commerciaux au cours de la dernière décennie malgré une productivité atone, remettant fortement en cause la compétitivité-coût de l'économie luxembourgeoise et la rentabilité des entreprises. En outre, la rentabilité des sociétés non financières des entreprises luxembourgeoises est déjà la plus faible de l'Union européenne.
- qu'une modification au niveau des salaires impacte directement les régimes de fiscalité et de sécurité sociale des États membres et les rentrées financières à ce niveau, en contradiction avec l'article 153 paragraphe 4 TFUE en ce qui concerne les compétences de l'UE dans ce domaine.

Les disparités économiques et sociales ont toujours existé au sein de l'UE et elles ont été atténuées par l'effet de convergence du fait du développement considérable des échanges économiques au sein du marché unique (comme relevé à l'article 151 alinéa 3 TFUE). Elles se reflètent nécessairement au niveau des salaires. Mais ces disparités se sont accentuées avec les élargissements successifs de l'UE à des pays moins riches sur le plan économique.

Les disparités actuellement constatées au sein de l'UE sont dès lors la conséquence de choix politiques où les raisons géopolitiques qui ont motivé ces élargissements ont prévalu sur les disparités socio-économiques et les difficultés qui pouvaient en résulter. Elles ne sont donc pas dues aux entreprises ou à des déficiences des marchés. Ces disparités entre États membres se reflètent aussi au niveau social puisque la générosité des régimes sociaux dépend directement des richesses économiques des pays.

En outre, la crise a également freiné net la convergence qui était alors en cours, même si les dépenses sociales des États membres, qui ont augmenté drastiquement lors de la crise, ont largement contribué en Europe à la résilience de l'économie et de la société. La crise a fortement fragilisé le tissu économique dans la plupart des États membres. La proposition de directive s'inscrit ainsi à contre-courant des besoins socio-économiques des prochaines années, alors que la priorité sera la résilience des entreprises, la compétitivité de l'économie européenne, les investissements nécessaires aux transitions digitales et environnementales et le retour à l'équilibre budgétaire. La proposition de directive aura pour conséquence de limiter la capacité de répondre à chacun de ces défis par l'augmentation, sans justification économique, des charges des entreprises.

Ces disparités rendent complexe une réponse unique sur le plan européen. Pour l'UEL, il importe

- d'instaurer un cadre structurel propice au maintien et au développement de la compétitivité et de l'attractivité des entreprises européennes (ex : éducation et formation) et de stimuler l'esprit d'entrepreneuriat,
- et de lier systématiquement les hausses de salaires à une hausse de productivité. (cf. critère de compétitivité fixé l'article 151 alinéa 2 TFUE).

UEL, le 16 décembre 2020

L'UEL regroupe les organisations suivantes :

Association des Banques et Banquiers, Luxembourg · Association des Compagnies d'Assurances et de Réassurances · Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg · Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg · clc (Confédération luxembourgeoise du Commerce) · Fédération des Artisans · FEDIL – The Voice of Luxembourg's Industry · Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers