

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 03 mars 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 février 2011
2. 6179 Projet de loi portant: 1. transposition de la directive 2005/47/CE du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire; 2. modification du Code du travail
 - Rapporteur : Monsieur Roger Negri
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020
 - Examen du volet concernant le travail et l'emploi

*

Présents : M. André Bauler, M. Fernand Etgen, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Mill Majerus remplaçant M. Lucien Weiler, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Martine Mergen, M. Marc Spautz, Mme Vera Spautz

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
Mme Patrice Furlani, M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 février 2011

Le projet de procès-verbal de la réunion du 3 février 2011 est adopté.

2. 6179 Projet de loi portant: 1. transposition de la directive 2005/47/CE du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire; 2. modification du Code du travail

La commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat du 15 février 2011 sur base d'une note explicative du Ministère du Travail et de l'Emploi.

Le projet de loi vise à procéder à la transposition en droit interne de la directive 2005/47/CE du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire.

L'accord en question fut conclu le 27 janvier 2004, et il a pour but de protéger la santé et la sécurité des salariés concernés dans la perspective de la réalisation du marché intérieur du secteur du transport ferroviaire.

Au Luxembourg, la base de l'accord fut déjà adoptée par règlement grand-ducal du 24 août 2007, qui intégrait les dispositions communautaires dans le statut du personnel des chemins de fer. L'application fut ainsi assurée pour les acteurs intéressés avec priorité.

Le statut en question ne s'applique cependant qu'aux agents des CFL, à l'exclusion des salariés des autres entreprises ferroviaires, dont les conditions de travail dépendent des négociations collectives.

Le projet prévoit l'intégration du texte dans le Code du travail, vu qu'il généralise l'application du contenu de la directive à tous les salariés du secteur en cause.

Le Conseil d'Etat approuve la démarche préconisée, tout comme l'emplacement choisi dans le Code du travail dans le cadre d'un chapitre V du titre premier du Livre II.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat souligne encore que l'avantage réel du projet réside dans le fait qu'il sera applicable pour « les services d'interopérabilité transfrontalière », qui sont définis comme étant ceux pour lesquels au moins deux certificats de sécurité, tels que prévus par la directive 2001/14/CE, sont requis, ceci d'après l'accord du 27 janvier 2004. Il fixe les conditions de travail des salariés mobiles des chemins de fer à l'exception du trafic de passagers local et régional et qui dépasse d'au moins quinze kilomètres la frontière luxembourgeoise.

Examen des articles

Amendement 1

Au titre d'observation préliminaire, le Conseil d'Etat relève que le texte gouvernemental a comme particularité de s'articuler dans pratiquement chaque paragraphe autour d'une « définition » qui est ensuite mise en application par une disposition pratique.

Pour des raisons de lisibilité, le Conseil d'Etat propose de réagencer le texte par analogie à la disposition du texte du chapitre IV du Titre premier du Livre II du Code du travail, et de regrouper les définitions sous un seul article en début du chapitre V en projet.

La commission reprend cette proposition du Conseil d'Etat et elle procède au réagencement du texte et aux adaptations de la numérotation des articles et paragraphes ainsi que des références qui en découlent.

Il en ressort que l'ensemble des définitions ayant figuré aux articles L. 215-2 à L. 215-13, L. 215-15 et L. 215-17 sont retirées de ces articles et regroupées sous les points (1) à (14) à l'article L. 215-2 du Code du travail.

Les articles dont le contenu se limitait à une définition spécifique sont supprimés de sorte que la numérotation des articles subséquents doit être adaptée en conséquence.

Ce réagencement textuel et l'ensemble des adaptations de la numérotation des articles et des références qui en découlent feront l'objet de l'amendement parlementaire n° 1.

Article I du texte gouvernemental initial (supprimé)

Le Conseil d'Etat propose de supprimer cet article qui se limitait à rappeler l'objet du projet de loi consistant dans la transposition de la directive européenne précitée.

Selon le Conseil d'Etat, cette disposition n'a aucun contenu normatif et est dès lors superfétatoire.

La commission se rallie à ces vues; l'article I du texte gouvernemental initial est dès lors supprimé et l'article II devient l'article unique du projet de loi.

Article unique (Article II du texte gouvernemental initial)

Cet article introduit dans le titre premier du Livre II du Code du travail un nouveau chapitre V qui régira dorénavant la "*Durée de travail des salariés chargés des fonctions de conduite d'un engin de traction sur rail ou d'accompagnement d'un train*".

Le Conseil d'Etat n'entre pas dans le détail des mesures techniques proposées par le projet, mais se limite à quelques observations ponctuelles.

- Amendement 2 (Art. L. 215-8 du texte initial, art. L. 215 - 5 du texte coordonné)

A l'article L. 215-8 (2), deuxième tiret, du texte gouvernemental la fixation d'une partie du temps de travail, à savoir "*les temps alloués pour les différentes prestations à la prise et à la fin du service*", est remise à un règlement interne.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie aux développements juridiques qui amènent le Conseil d'Etat à s'opposer formellement à cette disposition, alors que l'aménagement du temps de travail est une matière réservée à la loi par la Constitution.

Par conséquent, la commission propose un amendement ayant pour objet de supprimer le bout de phrase "*qui sont à fixer par règlement interne*" et de remplacer l'expression "*les temps alloués ...*" par celle de "*les temps nécessaires*".

Le deuxième tiret aura donc la teneur amendée suivante:

*"les temps **nécessaires** allouées pour les différentes prestations à la prise et à la fin du service ~~qui sont à fixer par règlement interne.~~"*

- Article L. 215-9 (Article 215-14 (1) du texte gouvernemental initial)

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de redresser cet article tel que proposé, dans la mesure où en fin de paragraphe les termes « ou conventionnelle » ne donnent pas de sens. Si effectivement est visée une période de référence différente de celle prévue à l'article L. 215-8(4), le Conseil d'Etat estime qu'il faut écrire: « ou une période fixée conventionnellement », ceci sans pouvoir dépasser la période de référence visée par le texte légal, conformément aux principes généraux applicables en droit du travail.

La commission se rallie à cette proposition du Conseil d'Etat. Le paragraphe (1) de l'article L. 215-9 (1) aura donc la teneur suivante:

"Est à considérer comme heure supplémentaire toute heure travaillée au-delà de huit heures par jour et quarante heures par semaine en moyenne pendant une période de référence visée à l'article L. 215-5, paragraphe (3) ou une période fixée conventionnellement."

- Amendement 3 (Art. L. 215-12 nouveau)

Le Conseil d'Etat demande sous peine de refus de la dispense du second vote constitutionnel que le projet de loi soit complété d'un régime de sanctions, ceci afin de le rendre conforme à l'article 4 de la directive qui exige expressément des sanctions applicables.

La Commission du Travail et de l'Emploi reconnaît la pertinence de l'argumentation du Conseil d'Etat. Par conséquent et par analogie aux sanctions prévues par le Code du travail au chapitre premier relatif à la durée de travail en général, la commission propose d'ajouter au nouveau Chapitre V un article L. 215-12 nouveau ainsi libellé:

"Art. L. 215-12. *Les infractions et les tentatives d'infraction aux dispositions du présent chapitre ainsi qu'à ses règlements d'exécution sont punies d'une amende de 251 à 15.000 euros."*

- Article L. 215-11 (Article L. 215-16 du texte gouvernemental)

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le bien-fondé de la disposition du paragraphe (3) selon laquelle les roulements et tous documents relatifs au service des salariés sont à tenir à la disposition du ministre ayant le travail dans ses attributions, ceci en l'absence de sanction dans le texte gouvernemental initial.

Compte tenu de l'amendement 3 ci-dessus introduisant un article L. 215-12 nouveau prévoyant précisément des sanctions applicables en cas de non respect des dispositions du chapitre V nouveau du Code du travail, cette observation du Conseil d'Etat est devenue sans objet.

*

Les amendements ci-dessus explicités sont adoptés avec toutes les voix moins une abstention (M. André Hoffmann) et seront transmis au Conseil d'Etat.

La commission finalisera le projet dès que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sera disponible.

3. Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020

La commission est appelée à émettre avant le 5 avril prochain un avis sur les aspects du programme national de réforme (ci-après PNR) intéressant le travail et l'emploi.

Le PNR s'inscrit dans la mise en œuvre au plan national de la Stratégie 2020 qui est censée prendre la relève de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

En matière d'emploi, l'objectif européen est de *"s'employer à porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux"*.

Le bien-fondé de cet objectif découle notamment de la nécessité d'assurer la viabilité, et par conséquent la capacité de financement à long terme, des systèmes de sécurité sociale en Europe. Un taux d'emploi élevé est une condition indispensable à cet effet.

Pour le Luxembourg, le relèvement du taux d'emploi constitue certes un objectif intéressant, mais qu'il y a néanmoins lieu de considérer avec une certaine prudence, vu la spécificité du marché de travail luxembourgeois. Le taux d'emploi se définit par rapport à la population résidente; or 40% des salariés employés sur le territoire luxembourgeois sont des non résidents, et par conséquent, ne sont pas pris en compte dans la détermination du taux d'emploi. De ce point de vue, pour le Luxembourg le taux d'emploi est un indicateur dont la valeur doit être relativisée.

Au Luxembourg, l'évolution du taux d'emploi depuis 2008 se présente comme suit: En 2008, le taux global d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans était de 68,8% pour passer à 70,4% en 2009 et 70,7% en 2010 (résultat partiel). Dans le même intervalle, la proportion des personnes ayant un emploi est passée de 77,2% à 79,2% chez les hommes et de 60,1% à 62,1% chez les femmes. L'augmentation du taux d'emploi global s'est donc partiellement fait grâce à l'emploi féminin et il est indéniable qu'un potentiel d'augmentation substantiel demeure à ce niveau. Ce potentiel devra être mis à profit en propageant encore une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail.

Compte tenu de la spécificité du marché de travail luxembourgeois caractérisée en particulier par une inadéquation croissante entre l'offre et la demande de l'emploi, le Gouvernement a opté pour une démarche prudente et réaliste en fixant le taux d'emploi à atteindre en 2020 à 73% au plan national.

Un point faible de notre marché du travail concerne le taux d'emploi des seniors, c'est-à-dire des personnes âgées de 55 à 64 ans. A l'intérieur de cette catégorie de personnes on distingue la classe d'âge des personnes âgées de 55 à 59 ans et celle des personnes âgées de 60 à 64 ans. Pour la première, le taux d'emploi est passé de 49,3% en 2008 à 55,9% en 2010 dépassant ainsi largement l'objectif de Lisbonne (50%). Pour la classe d'âge des personnes âgées de 60 à 64%, le taux d'emploi est de 20,3% en 2010 contre 15,1% en 2008 ce qui représente certes une amélioration, mais demeure néanmoins insatisfaisant.

Les données statistiques ci-dessus exposées montrent que pour améliorer notre taux d'emploi le plan de réforme devra essentiellement agir sur l'emploi féminin et sur l'emploi des seniors (55 à 64 ans).

En matière d'emploi féminin, il faut continuer à faciliter l'insertion des femmes dans l'emploi. Beaucoup d'efforts ont été accomplis dans ce domaine dans notre pays; ces efforts devront encore être renforcés notamment au niveau des garderies d'enfants, des crèches et de l'extension du modèle de l'école à temps complet. Les structures de prise en charge existantes devront encore être développées et couvrir de façon équilibrée l'ensemble du territoire.

Le coût des structures d'accueil devra être maintenu à un niveau social y permettant un accès aussi large que possible. Ce facteur rentre de façon décisive dans l'arbitrage personnel à faire par le partenaire au ménage - en règle générale féminin - placé devant le choix, soit de se consacrer exclusivement à la vie familiale, soit de concilier cette dernière avec une occupation professionnelle. L'intéressé n'optera pour cette dernière variante que si l'avantage matériel qu'il en retire demeure significatif et n'est pas absorbé par le coût des structures de la prise en charge des enfants.

Par ailleurs, il est établi (voir rapport OCDE 2010) que le système fiscal luxembourgeois est plutôt défavorable au cumul de deux salaires dans un ménage; il faudra donc inclure l'impact fiscal dans les réflexions stratégiques sur le taux d'emploi féminin.

En ce qui concerne le congé parental, il faut constater que l'effet positif sur l'emploi initialement escompté ne s'est pas produit. Il s'agit donc d'une mesure essentiellement familiale ayant contribué à maintenir - principalement - des femmes dans l'emploi. A présent, le Gouvernement réfléchit sur la possibilité d'assouplir les conditions d'accès au congé parental avec l'objectif d'en améliorer l'attrait.

En ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs seniors, le maintien dans l'emploi des travailleurs seniors à faible niveau de qualification s'avère particulièrement difficile. Pour anticiper ce désavantage manifeste des travailleurs seniors, il faudra favoriser la formation continue préventive tout au long de la carrière professionnelle.

Cette mesure ainsi que bon nombre d'autres initiatives en faveur de l'emploi des travailleurs seniors seront développées au sein d'un groupe de travail, associant experts et partenaires sociaux, avec l'objectif de mettre en œuvre un plan d'action en faveur de l'emploi des seniors, plan dont les différentes mesures s'étaleront sur toute la durée de la stratégie 2020. Ce plan devra en particulier promouvoir le bien-être, la sécurité et la santé au travail afin de créer ainsi un environnement plus favorable au maintien au travail des travailleurs plus âgés.

Cet aspect de la politique de l'emploi a évidemment des répercussions directes sur un autre grand dossier de réforme à aborder à bref délai, à savoir celui de la réforme des régimes de pension. Cette réforme poursuivra de toute évidence également le relèvement de l'âge réel de la mise en retraite. La viabilité à long terme des régimes de pension ne pourra être assurée qu'en agissant sur ces facteurs dans le sens ci-dessus préconisé.

Un effort particulier devra être consacré aux personnes à capacité de travail réduite - personnes reclassées - qui devront bénéficier d'un suivi plus adapté à leur situation individuelle.

D'autres facteurs pouvant contribuer à améliorer notre taux d'emploi sont la réforme de l'ADEM et la création de l'Observatoire du Marché de l'Emploi. Ce dernier devra être conçu comme instance de coordination et d'exploitation des données statistiques du marché de l'emploi avec la finalité d'en assurer une évaluation plus efficace et ciblée, d'anticiper sur des évolutions en cours et d'affiner les prévisions.

*

La commission procède à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement les éléments d'information suivants:

- En fixant le taux d'emploi à atteindre au plan national en 2020 à 73% - donc en-dessous de l'objectif européen de 75% -, le Luxembourg a adopté une démarche prudente qui se trouve justifiée par certaines inconnues concernant l'évolution du marché de l'emploi dans les années à venir. Ainsi un facteur particulièrement incertain concerne l'évolution de l'immigration résultant de la libre circulation au sein de l'Union européenne. Ce facteur agit sur la pyramide d'âge et sur les défis de qualification se posant à l'école, ceci sans aucune emprise ou possibilité de pilotage au plan politique. Compte tenu de cette incertitude, il est préférable de ne pas tabler sur une continuation linéaire de la croissance du taux d'emploi, notamment féminin, telle qu'elle a pu être enregistrée au cours des dernières années. D'où la fixation d'un objectif réaliste d'un taux emploi global de 73% à atteindre en 2020.

En ce qui concerne plus particulièrement le taux d'emploi des seniors, il faut souligner que des améliorations notables ne pourront être atteintes qu'au prix d'un travail de longue haleine et d'un changement de mentalité, notamment au niveau de la gestion des ressources humaines dans les entreprises. Trop souvent on constate à ce niveau un état d'esprit général défavorable aux seniors, empreint de préjugés et de rigidités empêchant leur maintien ou le retour dans l'emploi. Il ressort de différentes interventions que l'Etat devrait développer et favoriser des modèles de transition flexible entre vie active et retraite et continuer ainsi à valoriser les compétences et l'expérience des travailleurs de cette catégorie d'âge dans l'intérêt général de l'économie.

L'instauration progressive d'une mentalité plus ouverte aux travailleurs seniors doit impérativement passer par la responsabilisation des entreprises, en particulier au niveau du management des ressources humaines. Il ne semble guère opportun d'imposer des plans seniors, mais il faudra convaincre les responsables que le maintien dans l'emploi de travail seniors, suivant des modèles à développer, est dans l'intérêt même des entreprises. A contrario, écarter prématurément et sans motif objectif des seniors peut être préjudiciable à l'entreprise. Le tutorat permettant à des travailleurs seniors de "chapeauter" de jeunes recrues dans les entreprises pourrait être un modèle utile dans ce contexte.

La commission s'interroge également sur les possibilités d'une meilleure reconnaissance d'activités non directement prises en compte dans le recensement des données statistiques du marché de l'emploi, mais dont la valeur sociale est considérable. Il s'agit en particulier des activités d'éducation d'enfants au foyer familial et de soins prodigués à des membres de famille. Il importera de voir de quelle façon ces contributions importantes à la cohésion sociale pourraient bénéficier de la reconnaissance qui leur est due, ceci au plan de la sécurité sociale et aussi par le biais d'une offre de formation continue censée maintenir le contact des intéressés avec le monde du travail.

La discussion sur ce point peut même être élargie à la question de savoir de quelle façon la plus-value résultant de ce genre d'activités ou d'activités de bénévolat en général peut ou doit être prise en compte dans les calculs macro-économiques concernant la richesse sociale et le PIB d'un pays.

*

Le secrétaire de la commission est chargé d'établir un projet de prise de position sur base des observations formulées au cours de la présente réunion. Ce projet sera soumis aux membres de la commission pour approbation dans le cadre d'une procédure de consultation écrite.

Luxembourg, le 11 mars 2011

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux