

Contribution de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises au

LIVRE VERT

« Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXI^e siècle »

A. Considérations générales des représentants patronaux luxembourgeois

L'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) salue l'initiative de la Commission européenne de lancer le débat quant à l'adéquation du cadre légal et réglementaire que constitue le droit du travail dans l'Union Européenne. Les organisations patronales estiment en effet que cette discussion accompagne à juste titre la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne dont les objectifs visent à favoriser le développement économique durable et le renforcement de la cohésion sociale. Transposés à la législation du travail, ces finalités doivent stimuler l'emploi, augmenter la productivité de la main d'œuvre et permettre ainsi le financement du progrès social. Il s'agit dès lors de rechercher un juste équilibre entre les aspirations de flexibilité des entreprises et les attentes légitimes de sécurité des salariés.

Il va sans dire que l'architecture des modèles sociaux n'est pas sans incidence sur la dynamique que peuvent développer les différentes économies nationales et partant l'économie européenne dans son ensemble. Ceci est d'autant plus vrai pour ce qui est du volet de la politique de l'emploi.

Il échet de constater que certains des systèmes de protection sociale qu'ont mis en place les pays de l'Union européenne, dont le Luxembourg, méritent d'être analysés au regard de la nécessité de les adapter à l'environnement concurrentiel dans lequel vivent les entreprises. Celui-ci se caractérise par les économies rapidement émergentes qui s'imposent de plus en plus comme concurrents affirmés sur les marchés internationaux en accaparant des parts de plus en plus importantes. Afin de relever le défi lancé par la globalisation, les systèmes économiques et sociaux doivent se mettre davantage au service de la compétitivité pour permettre d'abord aux entreprises de gérer les mutations rapides et profondes auxquelles elles doivent faire face et permettre ensuite aux travailleurs de se positionner favorablement dans cet environnement en pleine mutation.

Ainsi les systèmes sociaux sont marqués par des éléments témoignant du souci de conférer à l'économie une certaine flexibilité en termes de gestion des ressources humaines et de rotation des travailleurs entre entreprises en particulier, d'un côté, et, de l'autre, par des facteurs conférant à la fois une sécurité de l'emploi aux travailleurs et une assistance tant matérielle qu'intellectuelle sous forme de formation notamment aux personnes recherchant un nouvel emploi sur le marché du travail.

Afin de pouvoir s'inscrire utilement dans le cadre de l'accomplissement des objectifs mentionnés ci-dessus, le droit du travail, composante essentielle des modèles sociaux, doit davantage adopter des éléments de flexibilité. Sans pour autant provoquer une dérégulation excessive et préjudiciable à l'équité sociale, ceux-ci ne doivent pas être contrecarrés par des dispositions protégeant outre mesure les personnes se trouvant sous contrat de travail. Une telle législation protectrice constituerait non seulement un frein à l'emploi en soi, mais en plus ne permettrait pas aux entreprises implantées dans notre pays de relever le défi que constitue la nouvelle donne économique et leur serait partant gravement préjudiciable, de même qu'au site économique luxembourgeois en tant que tel.

Le choix du type de contrat de travail constitue un élément important déterminant les rapports individuels de travail. Une prémisse sous-jacente du livre vert semble être que le contrat de travail à durée indéterminée et à plein temps serait actuellement le seul instrument répondant de manière adéquate aux besoins de sécurité des travailleurs et que les formes de travail alternatives, telles que le contrat intérimaire ou encore le contrat de travail à durée déterminée, amèneraient les travailleurs à accepter un emploi offrant un niveau de sécurité insuffisant. Or, les formes alternatives de travail répondent non seulement aux besoins de flexibilité dans l'organisation du travail des entreprises, mais également aux attentes des travailleurs de concilier vie professionnelle et vie familiale, loisirs, éducation etc.

Alors que ces formes alternatives de travail contiennent un effet globalement positif sur le marché du travail et partant sur la croissance et l'emploi en général, il importe de les développer davantage dans notre économie. Il n'en reste pas moins que le contrat de travail à durée indéterminée restera le contrat de référence pour régler les rapports individuels de travail.

L'action du législateur doit partant être de double nature. Il s'agit d'abord de doter les formes alternatives de travail d'un carcan réglementaire moins rigide leur permettant de jouer le rôle porteur sur le marché du travail décrit ci-avant. Il importe ensuite de rendre le recours par les entreprises au contrat à durée indéterminée également plus attrayant alors que le niveau excessif de protection inhérent à ce type de contrat ainsi que le formalisme surfait qui le caractérise est de nature à freiner la création d'emploi.

Il est évident que pour les raisons de cohésion sociale déjà mentionnées, un recentrage des politiques d'emploi mettant l'accent sur la création d'emploi, sur une rotation plus fluide du personnel, bénéfique par ailleurs aux demandeurs d'emploi, ne peut se passer en parallèle d'un effort accru dans le but de placer, voire de replacer les personnes en quête d'emploi d'une façon efficace et rapide sur le marché du travail. Seulement un système performant tel que décrit ci-avant peut apporter les ressources nécessaires aux entreprises en satisfaisant aux demandes de travail en nombre et en qualité et éviter par là même que les personnes faisant partie intégrante de ce modèle ne tombent dans la précarité, voire dans l'exclusion. Il est évident que les politiques de formation initiale et de formation continue doivent également s'inscrire dans cet effort, et ce dans une logique de « life long learning ».

Les organisations patronales sont persuadées que la politique de l'emploi ne peut se permettre de se limiter à la réalisation des seuls objectifs décrits communément sous le terme de « maintien de l'emploi ». Dans le cadre de sa contribution au Pacte de réforme pour l'innovation et la croissance et au plan d'action national à établir dans le cadre du

processus de Lisbonne, l'UEL a précisé qu'un plan qui ne reprendrait que ces éléments manquerait gravement d'ambition. L'objectif principal du modèle social et de la régulation du marché de l'emploi en particulier doit viser la création plutôt que la protection de l'emploi.

Une politique de l'emploi qui ne vise que le maintien de l'emploi et qui tend essentiellement à assurer les transitions professionnelles doit être critiquée en ce qu'elle ne vise que le maintien, mais non la création de nouveaux emplois. La garantie de l'emploi, notion sous-jacente à celle du maintien de l'emploi, ne peut plus être conçue dans le contexte actuel comme un concept pouvant sortir ses effets utilement au niveau de l'entreprise, mais comme un renforcement de l'employabilité au niveau du marché de l'emploi dans son environnement local ou régional.

Si le concept de maintien « dans » l'emploi s'inscrit davantage dans cette logique, il n'en reste pas moins que les moyens mis en œuvre au Luxembourg sont toujours imprégnés du concept de la sauvegarde de l'emploi auprès d'une entreprise donnée. Or, les restructurations d'entreprises et les déagements de personnel qui sont principalement visés par les solutions incriminées doivent être comprises comme une réponse à la globalisation des marchés et au changement du cycle de vie des produits etc. Il convient donc d'adopter une approche tendant d'abord à augmenter l'employabilité des travailleurs en général, à perfectionner pour le moins les mécanismes d'intermédiation entre l'offre et la demande sur le marché du travail et ainsi à faciliter les restructurations nécessaires qui constituent à chaque fois pour les entreprises concernées un défi de taille dont dépend souvent la survie à terme de l'entité touchée. Inutile de préciser que les mesures de maintien de l'emploi, en ce qu'elles retarderaient les adaptations qui s'imposent ne feraient qu'alourdir le bilan social et risqueraient par ailleurs de compromettre la réussite de la restructuration et donc la survie de l'entreprise. Il s'agit impérativement de ne pas ajouter à la précarité de l'emploi, mais de remplacer au plus vite les emplois concernés par de nouveaux emplois stables.

En guise de conclusion, l'UEL soutient toute initiative tendant à doter l'économie des instruments - identifiés dans sa contribution au Pacte pour l'innovation et la croissance - visant à stimuler le marché de l'emploi et à diminuer le chômage. Il s'agit en l'occurrence

- de faciliter le recours au contrat de travail à durée déterminée et d'allonger la durée des contrats en question ;
- d'allonger les périodes d'essai dans les contrats de travail devant stimuler l'embauche de personnes difficilement plaçables ;
- de faciliter le recours au prêt temporaire de main-d'œuvre ;
- de revêtir davantage de dispositions du droit du travail d'un caractère supplétif, ce afin de permettre aux partenaires sociaux de conclure en toute sécurité juridique des arrangements spécifiques pouvant dévier des solutions uniformes imposées par le législateur pour mieux répondre aux ambitions des parties concernées ;
- de retirer aux revenus de remplacement les éléments dissuasifs en vue d'encourager la recherche d'un nouvel emploi ;
- d'appliquer des grilles de salaires reposant davantage sur les compétences et les performances que sur l'âge ou l'ancienneté dans l'intérêt de l'employabilité des travailleurs âgés.

L'UEL préconise enfin un recentrage de la politique de l'emploi vers la création d'emploi, objectif qui se trouve largement contrecarré par le concept de maintien de l'emploi. Dans ce contexte, elle plaide également en faveur d'une analyse visant à identifier des dispositions protectrices désuètes constituant autant de pièges à l'emploi et invite le législateur à requalifier davantage de dispositions légales définissant tant les rapports collectifs qu'individuels de travail de supplétives.

B. Réponses au questionnaire

I. LE PRINCIPAL DEFI POLITIQUE – UN MARCHÉ DU TRAVAIL FLEXIBLE ET FAVORABLE A L'INTEGRATION

1. Quelles seraient, selon vous, les priorités d'un programme conséquent de réforme du droit du travail ?

Un programme de réforme du droit du travail national devrait tenir compte des priorités suivantes :

- supprimer les rigidités existantes dans le droit du travail qui freinent le développement économique des entreprises et la création d'emploi ;
- éviter toute sur-réglementation qui créerait ainsi des freins à la croissance de l'emploi et des barrières à l'accès à l'emploi ;
- réduire l'impact des dispositions légales d'ordre public et créer la marge de manœuvre nécessaire aux accords négociés se situant aux niveaux interprofessionnel, sectoriel des branches d'activités et des entreprises tenant compte davantage des spécificités du « terrain ». Il en est ainsi plus particulièrement de l'organisation du travail et des nouvelles formes de travail ;
- promouvoir les négociations collectives entre partenaires sociaux en qualifiant davantage de dispositions du droit du travail de supplétives.

2. L'adaptation du droit du travail et des conventions collectives peut-elle contribuer à améliorer la flexibilité et la sécurité dans l'emploi et à réduire la segmentation du marché du travail ? Si oui, comment ?

Le droit du travail doit en effet être adapté, afin de contribuer à améliorer la flexibilité et la sécurité dans l'emploi. Cette adaptation doit tenir compte des spécificités des PME, principales créatrices d'emploi, et éviter de nouvelles charges administratives qui constitueraient plutôt un frein à la création d'emploi. La réduction de la segmentation du marché du travail doit en être un objectif et pourra être atteint par le biais de l'amélioration de la rotation sur le marché du travail.

3. La réglementation existante – sous la forme de lois et/ou de conventions collectives – freine-t-elle ou stimule-t-elle les entreprises et les travailleurs dans leurs efforts pour saisir les opportunités d'accroître la productivité et s'adapter aux nouvelles technologies et aux changements liés à la concurrence internationale ? Comment la qualité de la réglementation applicable aux PME peut-elle être améliorée, tout en préservant les objectifs de celle-ci ?

Les différentes formes de travail s'ajoutant au contrat standard que constitue le contrat à durée indéterminée ou s'y greffant, telles que le télétravail, le travail à temps partiel, le travail intérimaire etc. doivent être davantage promues et utilisées en vue d'un accroissement de la productivité, d'une meilleure adaptation aux nouvelles technologies et afin de permettre aux salariés de mieux concilier vie familiale et professionnelle. Il importe partant dans ce contexte que les autorités nationales adaptent leurs législations afin d'encourager les entreprises, les PME en particulier ainsi que les salariés à avoir recours à de telles formes de travail.

4. Comment faciliter le recrutement au moyen de contrats permanents et temporaires, que ce soit par la voie législative ou le biais de conventions collectives, de manière à accroître la souplesse de ces contrats tout en garantissant un niveau suffisant de sécurité dans l'emploi et de protection sociale ?

Un assouplissement des conditions permettant le recours au prêt de main-d'œuvre ainsi qu'une redéfinition du contrat à durée déterminée moins rigide permettraient d'accroître le nombre d'embauches au niveau des deux régimes. Notons pour le surplus que les contrats à durée déterminée facilitent d'ailleurs l'entrée sur le marché du travail.

II. MODERNISATION DU DROIT DU TRAVAIL : QUESTIONS POUR LE DEBAT

Les transitions professionnelles

5. Cela vaudrait-il la peine d'envisager de combiner un assouplissement de la législation de protection de l'emploi à un système bien conçu de soutien aux chômeurs, sous la forme de compensations pour perte de revenu (politiques passives du marché du travail) mais aussi de politiques actives du marché du travail ?

Une législation trop protectrice est préjudiciable au développement de l'emploi et freine la dynamique du marché du travail. Cette dynamique doit avoir pour conséquence pour les demandeurs d'emploi de retrouver vite un nouvel emploi et pour les entreprises de trouver les profils recherchés. Evidemment le système à mettre en place ne doit pas verser les demandeurs d'emploi dans la précarité. Il convient donc d'apprécier le bien-fondé de la législation en place sur base de ce qui précède. L'UEL souscrit par ailleurs à toutes mesures actives qui s'insèrent dans une logique de maintien des salariés dans l'emploi c.-à-d. de maintien voire d'augmentation de leur employabilité. Elle dénonce par contre toutes garanties juridiques inopérantes en cas de perturbations tenant au maintien d'un poste de travail à l'intérieur d'une entreprise donnée.

Un rôle clé revient dans ce contexte à l'amélioration de l'employabilité notamment par le biais de la formation continue. L'UEL souscrit pleinement aux mesures en faveur de l'emploi afin de parfaire la formation des salariés et par conséquent d'avoir un impact sur le chômage et le marché du travail. Les organisations patronales promeuvent activement ces mesures auprès des entreprises.

Un assouplissement de la législation de protection de l'emploi telle que la réduction, voire l'abolition des indemnités doit en cas de licenciement également être envisagé.

6. Quel pourrait être le rôle de la loi et/ou des conventions collectives négociées par les partenaires sociaux dans la promotion de l'accès à la formation et les transitions entre les différentes formes de contrats afin de soutenir la mobilité verticale tout au long d'une vie professionnelle pleinement active ?

Dans le cadre de la promotion de l'accès à la formation – comme dans d'autres domaines intéressant les entreprises-, il appartiendrait aux partenaires sociaux de négocier les dispositions de mise en pratique de cet accès en vue d'assurer aux salariés un accès individuel à la formation professionnelle leur permettant de s'acquitter de leurs obligations de maintenir, voire de renforcer leur employabilité sur le marché de l'emploi. Dans ce contexte, il importe de signaler qu'au Luxembourg les partenaires sociaux ont déjà signé le 2 mai 2003 une convention interprofessionnelle portant sur l'accès individuel à la formation professionnelle introduisant un régime de congé sans solde pour cause de formation et un congé individuel pour formation. Cette deuxième partie de la convention doit encore être transposée par le législateur.

Des négociations des partenaires sociaux concernant une réforme de la loi sur les contrats de travail à temps partiel sont actuellement en cours.

Insécurité juridique

7. Les définitions juridiques nationales du travail salarié et du travail indépendant doivent-elles être clarifiées de manière à faciliter les transitions en toute bonne foi entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant et inversement ?

Les définitions juridiques en droit du travail luxembourgeois du travail salarié et du travail indépendant sont acquises et ne donnent pas lieu à des critiques ou observations. La distinction entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant est cependant plus problématique et moins évidente au niveau du droit de la sécurité sociale. Il est souhaitable que les définitions des deux réglementations (droit du travail et droit de la sécurité sociale) se rejoignent dans un souci de transparence et de cohérence.

8. Est-il nécessaire de prévoir un «socle de droits» relatif aux conditions de travail de tous les travailleurs, indépendamment de la forme de leur contrat de travail? Quelle serait, selon vous, l'incidence de ces obligations minimales sur la création d'emplois et la protection des travailleurs ?

Définir un tel socle de droits relatifs aux conditions de travail n'est pas indiqué alors que ces droits sont forcément uniformes et ne correspondent pas aux soucis de spécification dont question sub 1. Le socle s'inscrirait dans une logique d'harmonisation du droit social qui ne peut se justifier ni au regard du droit communautaire, ni au regard de la densité de la législation nationale dans bon nombre de pays.

Relations de travail triangulaires

9. Pensez-vous que les responsabilités des différentes parties aux relations de travail multiples devraient être précisées, pour déterminer à qui incombe la responsabilité du respect des droits du travail ? Serait-il faisable et efficace de recourir à la responsabilité subsidiaire pour établir cette responsabilité dans le cas de sous-traitants? Dans la négative, voyez-vous d'autres moyens permettant de garantir une protection suffisante des travailleurs parties à des relations de travail triangulaires ?

Les obligations des parties à ces contrats et relations de travail sont précisées par une législation spécifique au Luxembourg qui se veut assez restrictive.

10. Est-il nécessaire de clarifier le statut des travailleurs employés par des agences de travail intérimaire ?

Cette clarification n'est pas nécessaire. Elle fait l'objet d'une législation au Luxembourg qui est assez restrictive, mais qui a néanmoins fait ses preuves.

Aménagement du temps de travail

11. Comment pourrait-on adapter les obligations minimales en matière d'aménagement du temps de travail afin d'offrir plus de flexibilité aux employeurs et aux travailleurs, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs? Quels devraient être les aspects de l'aménagement du temps de travail à traiter en priorité par la Communauté ?

Dans le cadre de la révision de la directive 2003/88/CE qui vise à actualiser certains aspects essentiels sur le temps de travail, les considérations suivantes devraient être prise en compte :

- extension de la période de référence à un an ;
- réduction des lourdeurs et rigidités inhérentes aux modalités de la mise en place des plans d'organisation de travail dans le cadre des périodes de référence,
- ne pas considérer la période inactive du temps de garde comme temps de travail ;
- possibilité d'avoir recours à l'opt-out.

Mobilité des travailleurs

12. Comment les droits du travail des travailleurs effectuant des prestations dans un contexte transnational, notamment des travailleurs frontaliers, peuvent-ils être garantis dans l'ensemble de la Communauté? Pensez-vous qu'il est nécessaire d'améliorer la cohérence des définitions du «travailleur» contenues dans les directives européennes, de manière à garantir que ces travailleurs puissent exercer leurs droits du travail, quel que soit l'État membre dans lequel ils travaillent? Ou bien estimez-vous que les États membres devraient garder une marge de manœuvre dans ce domaine ?

Il n'y a pas lieu d'étayer davantage le régime et les définitions du travailleur frontalier contenus dans les directives européennes. Leur régime est clarifié par les dispositions communautaires tant au niveau du droit de la sécurité sociale que du droit du travail.

Toutefois pour le télétravail, les solutions découlant de l'application du règlement communautaire 1408/71 sont préjudiciables à son essor alors que le droit du pays de résidence est d'application en l'occurrence, ce qui est défavorable tant aux entreprises luxembourgeoises qu'aux travailleurs frontaliers. Une révision du règlement communautaire 1408/71 - tenant compte des problèmes rencontrés par les entreprises et les travailleurs frontaliers qui ont notamment recours à d'autres formes de travail, telles que le télétravail - est de rigueur.

Aspects du contrôle de l'application de la législation et travail non déclaré

13. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de renforcer la coopération administrative entre les autorités compétentes, de manière à ce qu'elles puissent contrôler plus efficacement le respect du droit du travail communautaire? Pensez-vous que les partenaires sociaux aient un rôle à jouer dans cette coopération ?

Dans le cadre de détachement des travailleurs, il s'avère nécessaire de développer davantage la coopération administrative, telle que préconisée dans la directive sur les services dans le marché intérieur. Il appartient aux autorités du pays de destination de contrôler si les règles en matière de droit du travail applicables dans cet Etat membre sont effectivement respectées afin d'éviter tout dumping social et toute concurrence déloyale. Une évaluation mutuelle entre différents Etats membres pourrait s'avérer utile.

14. Pensez-vous que d'autres initiatives soient nécessaires au niveau de l'UE en vue de soutenir l'action des États membres dans la lutte contre le travail non déclaré ?

En raison des formes variables et des spécificités nationales que prennent le travail non déclaré dans les différents Etats membres, la lutte doit se faire au plus près des réalités économiques et doit être engagée par les Etats membres.