

N° 4104³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1996-1997

PROJET DE LOI

ayant pour objet

1. de modifier et compléter la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi;
2. de modifier et compléter la loi modifiée et adaptée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(13.8.1997)

Monsieur le Ministre de l'Economie a bien voulu saisir la Chambre des Métiers pour avis du projet de loi sous rubrique.

*

1. REMARQUES GENERALES

Le projet de loi a pour objectif de renforcer l'efficacité des lois du 26 juillet 1975 et du 24 décembre 1977 dans leurs dispositions concernant l'indemnisation du chômage partiel et de les adapter d'une manière à assurer leur impact en termes de prévention des licenciements, tout en responsabilisant les entreprises visées à travers une obligation de résultat économique et en ouvrant, pour ces entreprises le recours à des mesures d'accompagnement de la part des pouvoirs publics.

La réforme tient compte des expériences accumulées au fil des années dans l'application de la législation sur l'indemnisation du chômage partiel, notamment en imposant une limite temporelle à l'éligibilité des branches économiques reconnues en état de crise conjoncturelle. En outre, le projet de loi prévoit de subordonner l'indemnisation du chômage partiel résultant de causes structurelles à l'acceptation préalable par les ministres compétents d'un plan de redressement qui conclut la négociation avec les partenaires sociaux et qui introduit une obligation de résultat économique.

Globalement la Chambre des Métiers peut se déclarer d'accord avec les objectifs généraux du projet de loi qui amélioreront le fonctionnement de l'indemnisation du chômage partiel. Mais elle voudrait faire quelques remarques plus spécifiques quant aux différentes modifications apportées.

*

2. EXAMEN DES ARTICLES*article 1*

L'article premier prend en compte les contraintes qui pèsent sur l'organisation du travail d'une entreprise et qui résultent d'une spécialisation accrue des tâches au sein de l'entreprise. Dorénavant une entreprise peut présenter une demande pour chaque établissement, département, atelier, bureau etc.

La Chambre des Métiers salue l'introduction de cette flexibilité, car elle permet de tenir compte des changements structurels dans l'organisation des entreprises intervenus depuis 1975, suite aux pressions concurrentielles dont sont soumises les entreprises et notamment les PME. En effet, depuis le vote initial de la loi et pour rester compétitives, les entreprises ont changé complètement leur organisation de travail et de production en introduisant une spécialisation plus poussée: c'est ce que les spécialistes qualifient des anglicismes „outsourcing“ ou „reengineering“. Pour illustrer leurs propos, les auteurs du projet de loi exposent un cas de figure extrême, qui à l'avis de la Chambre des Métiers n'est pas tellement extrême mais reprend la réalité économique: une entreprise demande l'admission au chômage partiel pour un département ou établissement tandis qu'un autre département ou établissement de son organisation est contraint de faire des heures supplémentaires.

La Chambre des Métiers salue évidemment le fait que les auteurs du projet de loi ne méconnaissent pas les réalités économiques existantes et qu'ils sont conscients du fait que les entreprises doivent souvent recourir à la prestation d'heures supplémentaires pour répondre à des pics d'activité émanant d'une demande plus importante adressée à l'entreprise, à l'un de ses départements ou à l'un de ses établissements.

Or les blocages existants au niveau de la législation, qui imposent aux entreprises de demander au ministre du travail une autorisation pour pouvoir prester des heures supplémentaires ne tiennent aucunement compte ni des réalités économiques, ni de l'environnement dans lequel se meut une entreprise, mais proviennent essentiellement d'une perception réductrice de la réalité et d'une conception dépassée résultant de la vénérable théorie du partage du travail.

Obligées de prester des heures supplémentaires pour répondre rapidement à des demandes urgentes et imprévisibles de la part de leurs clients, et devant souvent attendre une autorisation pour la prestation d'heures supplémentaires de la part du ministre du travail les entreprises ne sont-elles pas conduites dans une certaine illégalité, ne sont-elles pas culpabilisées par les pouvoirs publics et les syndicats? Ne vaudrait-il pas mieux instaurer une plus grande flexibilité dans l'aménagement du temps de travail librement négocié au sein de l'entreprise par les partenaires sociaux?

Une solution permettant de concilier les besoins des entreprises en flexibilité, dus aux aléas de l'activité économique, et les aspirations des travailleurs serait l'introduction d'un système de compensation d'heures prestées au-delà des 8 heures journalières légales sur une période de référence annuelle, système librement négocié au sein de l'entreprise. Cette solution aurait au moins le mérite de ne pas faire intervenir un pouvoir public diffus et dont l'intervention fausse les règles de jeu du marché, mais les partenaires sociaux impliqués directement sur le terrain, ce qui est par ailleurs institutionnalisé par les procédures de consultation prévues par la présente loi sur le chômage partiel.

article 2

L'article 2 fait incombler la compétence pour décider de la reconnaissance du caractère conjoncturel des difficultés d'une branche au Conseil de Gouvernement au lieu et en place des ministres du travail, de l'économie et des finances, toujours sur avis du comité de conjoncture. La mesure la plus innovante de ce point d'article est constituée par la restriction dans le temps de cette reconnaissance qui est limitée à douze mois, mais avec la possibilité de renouvellement. La Chambre des Métiers approuve cette approche. Ne permettra-t-elle pas d'éviter les écueils existants de la loi sur le chômage partiel qui peu à peu a permis à toutes les branches économiques d'obtenir le statut de branche en difficultés conjoncturelles sans limitation temporelle aucune?

L'article 2 introduit en outre la possibilité pour les ministres du travail et de l'économie d'admettre des entreprises au bénéfice du chômage partiel qui n'appartiennent pas à une branche économique déclarée en difficultés conjoncturelles par le Conseil de Gouvernement, mais qui se trouvent dans un lien de dépendance économique déterminant avec d'autres entreprises admises au bénéfice du chômage partiel. La Chambre des Métiers approuve cette approche mais ne trouve ni une définition, ni une explication du terme de dépendance économique dans le commentaire des articles. Elle suppose que les auteurs du projet de loi entendent laisser cette tâche au comité de conjoncture.

Une autre innovation introduite par l'article 2 consiste dans la possibilité de profiter du régime de chômage partiel d'origine conjoncturelle pour des entreprises n'appartenant pas à une branche reconnue être en difficultés conjoncturelles, mais qui sont confrontées à un cas de force majeure autre que ceux définies par la loi du 25 avril 1995, des cas de force majeure dont la nature pourra être définie par règlement grand-ducal. Dans cet état d'esprit, la Chambre des Métiers insiste à ce que le fait pour une

entreprise du secteur de la construction de ne pas pouvoir démarrer un chantier à cause des lenteurs administratives dans l'octroi des autorisations nécessaires, devra constituer aussi un cas de force majeure.

article 3

L'article 3 introduit une modification procédurale, en ce sens que la demande devra désormais parvenir au secrétariat du comité de conjoncture avant le 12^e jour du mois qui précède celui pour lequel l'indemnisation est sollicitée.

La Chambre des Métiers se demande si cette restriction du délai de demande ne conduira pas les entreprises à encore plus utiliser des demandes préventives de chômage partiel, effet que la réforme de la loi de 1975 essaie de minimiser. En effet, comme l'entreprise est confrontée à une baisse d'activité ayant une origine conjoncturelle, elle essaie de trouver par tous les moyens des commandes nouvelles pour combler cette baisse dans son taux d'activité. Comme le délai entre l'introduction de sa demande et la fin du mois est assez important, il se peut qu'elle réussisse de trouver de nouvelles commandes dans ce laps de temps pour lui garantir une activité normale le mois suivant.

Ce même article élargit la consultation entre partenaires sociaux et le dialogue social au sein de l'entreprise touchée par le chômage partiel, en ce sens que dorénavant la demande doit obligatoirement porter la contresignature des délégués du personnel ou, le cas échéant, des salariés concernés. Les auteurs du projet de loi coulent dans un texte la pratique actuelle du comité de conjoncture. La Chambre des Métiers salue ce fait car dans le présent projet de loi le Gouvernement reconnaît en partie que les relations de travail qui entendent intégrer les partenaires sociaux de façon plus active sur le terrain, peuvent entraîner aussi des répercussions positives.

article 4

L'examen approfondi de la situation économique et financière d'une entreprise lors de chaque sixième demande, doit être établi avec rigueur dans la mesure où l'allocation d'une subvention en cas de chômage partiel influence directement la trésorerie de l'entreprise. En effet, l'entreprise se trouvant dans une telle situation est souvent financièrement dépendant de l'allocation de la subvention et il est donc primordial que le secrétariat du comité de conjoncture fasse son travail de façon à ne pas étrangler une entreprise créatrice de valeur ajoutée pour l'économie nationale, tout en respectant les conditions de la libre concurrence sur le marché.

article 5

Pas de commentaires.

article 6

Pas de commentaires.

article 7

Pas de commentaires.

article 8

L'exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles ne disent mot sur le mode de financement prévu pour financer les mesures de chômage partiel. Il est intéressant de constater que l'insertion de „la liquidation, sur le fonds pour l'emploi, de la subvention ...“ s'est accompagnée du plus grand silence. Si les subventions accordées pour chômage d'ordre conjoncturel peuvent donc être considérées comme une mesure anticrise et donc imputables sur le fonds pour l'emploi selon sa vocation primaire, d'autres extensions contenues dans le présent projet de loi telles que les cas de force majeure ou bien les motifs d'ordre structurel, ne relèvent pas de la solidarité nationale.

article 9

Pas d'objections.

article 10

Même remarque que pour l'article 8 en ce qui concerne le mode de financement prévu.

articles 11-12

Pas d'objections.

article 13

L'article en question vise à rendre le régime du chômage partiel applicable aux entreprises individuelles confrontées à des problèmes structurels. La Chambre des Métiers tient à insister sur le fait que sur base de l'ancienne législation les fédérations professionnelles pouvaient intervenir pour provoquer l'éligibilité ou non de leur secteur. Ceci permettait une approche globale des problèmes conjoncturels, approche d'autant plus importante que les entreprises visées étaient des concurrentes sur le marché national à l'opposé des entreprises industrielles souvent seules actives au Luxembourg dans la branche concernée. Il faut éviter à tout prix une concurrence déloyale au sein même d'une branche d'activité du fait qu'une partie des entreprises de cette branche serait subventionnée par l'indemnisation du chômage partiel. Il s'ensuit que le processus économique de sélection naturelle, bénéfique à l'ensemble de la branche, serait contrecarré.

Si notre Chambre considère le motif structurel comme justifié pour le recours au chômage partiel, elle tient à maintenir un système où le secteur est consulté pour déterminer si l'évolution des conditions de marché a été telle que les entreprises qui sont actives dans ce secteur sont obligées d'avoir recours au chômage partiel. Le modèle tel qu'il a été appliqué en matière de chômage conjoncturel serait à transposer au niveau des problèmes structurels d'un secteur.

article 14

L'article 14 introduit trois nouveaux articles énumérant les conditions et modalités d'attribution des subventions aux entreprises selon le régime du chômage partiel d'ordre structurel.

La Chambre des Métiers félicite le législateur d'avoir subordonné l'octroi d'une subvention à la présentation d'un plan de redressement de la part de la direction de l'entreprise, contenant des objectifs quantifiables suivant un échéancier prédéfini.

Il échet de souligner l'importance du plan de redressement dont les objectifs doivent obligatoirement être suivis de près pour ne pas que les subventions en matière de chômage partiel ne soient attribuées de façon trop laxiste.

*

3. CONCLUSIONS

La Chambre des Métiers tient à saluer le bien-fondé des objectifs du présent projet de loi mais tient à souligner également le risque réel qui entoure le processus de l'individualisation des mesures de chômage partiel d'ordre structurel ainsi que la distorsion de la concurrence à l'intérieur d'un même secteur qui peut en résulter.

Luxembourg, le 13 août 1997

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER