

N° 5144¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

relative à la lutte contre le chômage social

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(7.11.2003)

Par lettre en date du 23 mai 2003, réf. MF/vb, le ministre du Travail et de l'Emploi a saisi pour avis notre chambre du projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social.

*

REMARQUE GENERALE

Notre chambre salue l'initiative du gouvernement de vouloir donner une base légale aux structures actuellement existantes ainsi qu'à leur financement.

Néanmoins elle se doit de constater que le présent projet de loi va au-delà de cette finalité dans la mesure où, par l'introduction de procédures excessivement formalistes et l'ingérence d'autres organismes dans l'autonomie des initiatives actuellement existantes dont celles-ci ont bénéficié jusqu'à présent, il risque d'entraver sérieusement ces dernières dans leur fonctionnement.

Le secteur socio-économique au Luxembourg regroupe un nombre important d'associations, de sociétés, d'organisations qui – tout en poursuivant des buts différents par des moyens différents – tomberont, sans exception aucune, sous le champ d'application du projet de loi sous avis.

Il est regrettable que le projet de loi soit exclusivement axé sur la personne qui est susceptible d'en être le bénéficiaire, au lieu de s'intéresser primordialement au fonctionnement des différentes structures qui oeuvrent sur le terrain du secteur socio-économique.

Au sein de notre chambre, deux opinions diamétralement opposées se sont dégagées en ce qui concerne la finalité des initiatives actuellement existantes.

Selon la fraction majoritaire, les initiatives sociales en faveur de l'emploi ne constituent pas une anti-chambre pour accéder au marché de travail dit primaire ou libre, mais bel et bien un créneau propre et indispensable pour garantir le fonctionnement de notre société. Il s'agit d'une demande de la part de la société de prestations que les entreprises traditionnelles de notre économie – notamment pour des raisons de rentabilité – n'offrent pas, d'où la dénomination „économie sociale ou solidaire“.

Les initiatives actuellement existantes font partie intégrante du marché de l'emploi. Voilà pourquoi il ne saurait souscrire – comme le fait l'auteur du projet – à la division du marché de travail en un marché de travail artificiel regroupant les chômeurs difficilement à placer et le marché de travail dit primaire ou libre, disponible aux demandeurs d'emploi qui sont récupérables.

Pour la fraction minoritaire au contraire, les initiatives sociales en faveur de l'emploi ne constituent qu'une étape intermédiaire dans l'itinéraire du demandeur d'emploi dans la mesure où elles ont pour seul objet d'améliorer l'employabilité de personnes difficilement plaçables afin de les préparer ultérieurement pour le marché de travail dit libre ou primaire.

A part la divergence de conception concernant la finalité des activités poursuivies, les fractions suscitées partagent les critiques concernant le contenu du projet de loi développées ci-dessous.

*

REMARQUES TEXTUELLES

Ad article 2

- (a) Notre chambre préfère parler d'un seul marché de travail et non pas – comme l'énonce le texte – d'un marché du travail non visé par la présente loi.

La présente loi met sur un pied d'égalité tous les employeurs désireux de prendre des initiatives en matière de lutte contre le chômage social et a justement pour objet de contrer les reproches formulés par certaines organisations patronales consistant à dire que les initiatives actuellement existantes constitueraient des actes de concurrence déloyale à l'égard de l'économie de marché.

Notre chambre demande de supprimer dans le texte l'institution d'un nouveau contrat *sui generis* qu'est le contrat de mise à niveau. Notre chambre exige que l'insertion et la réinsertion professionnelles se fassent à l'aide d'un contrat de travail tel qu'il est prévu par la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail au lieu de recourir à des formes atypiques de contrats qui ne contribuent qu'à précariser la situation des personnes concernées et qui risquent d'inciter les employeurs d'engager des personnes à l'aide de contrats autres que le contrat de travail.

Le point (a) prend donc la teneur suivante:

- (a) „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail du bénéficiaire par un contrat de travail;

- (b) Notre chambre ne peut accepter l'expression *activité de mise au travail* qui est susceptible de faire allusion à un chapitre noir de notre histoire contemporaine et de considérer les bénéficiaires de ces mesures comme des paresseux, des fainéants qui n'ont pas la volonté de travailler.

Voilà pourquoi notre chambre préfère remplacer dans l'entière du texte le terme d'*activité de mise au travail* par celui plus pondéré et objectif d'*activité socio-économique*.

Le point (b) prend donc la teneur suivante:

- (b) „activité socio-économique“: activité d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement tenant compte des difficultés éprouvées par lui pour intégrer le marché du travail;

- (g) A l'instar du point (a), notre chambre demande de biffer le bout de phrase „non visé par la présente loi“.
- (h) En raison des explications fournies sous le point (a), le point (h) est à supprimer.
- (i) Notre chambre salue la consécration législative d'une convention de coopération qui détermine le financement par l'Etat des initiatives prises par les employeurs pour lutter contre le chômage social.
- (j) Afin de rendre le texte plus lisible et compréhensible, notre chambre propose de biffer le bout de phrase „non affectée à une mesure pour l'emploi, indemnisée ou indemnisée et ayant respecté les obligations de suivi de l'Administration de l'emploi“.

Le terme de *mesure pour l'emploi* prête à confusion et n'ajoute aucune plus-value à la définition dans la mesure où un demandeur d'emploi est – de façon générique – une personne qui n'a pas d'emploi.

Notre chambre propose de donner la teneur suivante au point j:

- (j) „demandeur d'emploi“: personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié;

- (k) Comme déjà soulevé au point (a), il y a lieu de se référer au contrat de travail et de biffer la référence à cette création générique de *contrat de mise à niveau*.
- (n) En vertu de l'unicité du marché du travail, il y a lieu de biffer ce point.

Ad article 3 (1)

Notre chambre salue l'obligation de résultat à charge de l'ADEM qui consiste à mettre les bénéficiaires dans une activité d'insertion ou de réinsertion professionnelles ou une activité socio-économique s'ils ne sont pas engagés au plus tard après six mois d'inscription à l'ADEM.

Ad article 3 (2)

Notre chambre ne voit pas les hypothèses visées par le paragraphe 2. Quels seraient les bénéficiaires autres que ceux visés par le paragraphe 1? Par ailleurs elle se demande si les requérants qui sont inscrits depuis plus de six mois à l'ADEM ou qui ne sont pas engagés le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi sont forclos à demander le bénéfice d'une activité d'insertion/de réinsertion professionnelles ou socio-économique.

Notre chambre a du mal à comprendre la procédure qui consiste à soumettre chaque affectation et chaque orientation individuelle à l'approbation préalable du comité de suivi. Cette procédure est d'une lourdeur administrative exorbitante qui risque de démotiver tous les acteurs concernés et notamment le requérant potentiel.

Comme l'ADEM est largement représentée avec cinq membres dans le comité de suivi et comme le service de placement a toujours fait partie des attributions de l'ADEM, notre chambre propose de remplacer le comité de suivi par l'ADEM.

Ad article 4

Parmi les organes compétents, il y a lieu de rajouter l'ADEM.

Ad article 5

Notre chambre a du mal à voir le Comité permanent de l'emploi trouver toutes les définitions décrites au paragraphe 2 et à résoudre des conflits résultant de la mise en oeuvre de la présente loi.

Voilà pourquoi elle préfère laisser cette responsabilité aux acteurs sur le terrain, à savoir les partenaires sociaux. A titre d'illustration, il y a lieu de rappeler la mise en place de la convention-cadre entre l'Objectif plein emploi et la Fédération des Horticulteurs qui ont déterminé tous les travaux qui tombent sous les points b) et c) de l'alinéa 2 de cet article. Les travaux préparatoires à la signature de cette convention ont pris presque deux années. Inutile d'imaginer le temps que va prendre le Comité permanent de l'emploi pour trouver une solution à chaque problème qui pourra éventuellement se poser.

Notre chambre propose à tous les acteurs de suivre l'exemple donné par les deux organisations précitées, qui étaient très loin d'être d'accord avant de commencer les négociations, mais qui ont finalement trouvé un accord.

En ce qui concerne la définition des activités économiques qui ne tombent pas sous le champ d'application des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, il faut noter qu'aucun employeur ne pourra et ne voudra changer la nature de ses activités professionnelles du jour au lendemain pour répondre aux recommandations du Comité permanent de l'emploi.

Par ailleurs un employeur, titulaire d'un agrément, risque de le perdre si le Comité permanent de l'emploi est d'avis que les activités qu'il a offertes jusque-là ne tombent plus – pour quelque raison que ce soit – sous le bénéfice de la présente loi. Afin de prendre également en considération les points de vue des employeurs, notre chambre propose d'intégrer dans le Comité permanent pour l'emploi une représentation des employeurs agréés.

Ad article 6 (2)

Notre chambre propose de limiter le nombre d'attributions du comité de suivi aux points e), f), g), h), l) et m) et de confier les autres attributions a), b), c), d), i), j) et k) à l'ADEM.

Ad articles 7 et 8

Du fait que notre chambre propose de faire référence à la législation sur le contrat de travail, il y a lieu de supprimer les deux articles.

Ad article 9

Notre chambre plaide pour une indemnisation uniforme de tous les bénéficiaires qui doit correspondre à respectivement le salaire social minimum et le salaire minimum qualifié qui leur reviendraient en cas d'occupation respectivement comme travailleur non qualifié et travailleur qualifié. De même exige-t-elle que dans les entreprises où il existe une convention collective, ils bénéficient des mêmes avantages que les autres salariés de l'entreprise.

Notre chambre ne voit pas l'intérêt de distinguer entre un bénéficiaire, ancien RMGiste, et un demandeur d'emploi n'ayant pas profité de cette aide.

Le salaire social minimum correspond au minimum absolu dont une personne a besoin pour organiser sa vie de manière décente. En voulant rester en dessous de ce seuil, le législateur précarise davantage les bénéficiaires et anéantit leurs propres efforts.

Ad article 10

Vu le renvoi à la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, cet article peut être supprimé.

Ad article 12 (2)

A l'instar de la remarque faite sous l'article 5(2), notre chambre estime que l'ADEM est mieux placée pour définir les activités économiques au paragraphe 1 de cet article que le Comité permanent pour l'emploi.

Ad article 12 (3)

Etant donné que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles doivent pouvoir être offertes par tout employeur, quelque soit sa forme juridique, le présent paragraphe n'a plus de raison d'être.

Ad article 13

Notre chambre plaide pour un régime unique tant des activités socio-économiques que des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles. Ce régime doit être soumis aux dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Ad article 14

Il y a lieu de remplacer le Comité de suivi par l'ADEM pour les raisons plus amplement développées à l'article 3.

Ad article 15 (1)

Vu que notre chambre ne procède pas à une division du marché du travail, elle propose de donner la teneur suivante au texte:

(1) Les activités socio-économiques concernent en priorité les besoins non satisfaits de la société.

Ad article 15 (2)

L'ADEM étant mieux placée pour conseiller le gouvernement dans la définition des activités socio-économiques, le texte prendra la teneur suivante:

(2) *L'ADEM conseille le Gouvernement dans la définition des activités visées au paragraphe 1 du présent article.*

Ad article 16

Notre chambre propose de biffer l'article 16, parce qu'elle ne voit pas l'utilité de recourir à la forme de la société commerciale si ce n'est que pour imposer davantage de contraintes légales (surtout fiscales et statutaires) aux offreurs actuels d'activités socio-économiques et les empêcher d'exercer leurs activités sous la forme d'a.s.b.l.

En effet, l'exercice d'une activité socio-économique (de mise au travail) ne remet nullement en question le but non lucratif par la personne morale qui l'exerce. Ce n'est pas parce qu'on change la nature juridique de l'employeur qu'on change d'office celle de la prestation et vice versa.

Citons le point 4 de l'exposé des motifs:

„Alors que certaines législations étrangères se focalisent sur la réglementation d'instruments juridiques, souvent centenaires, tels que les coopératives, mutuelles et associations mais également les plus récents tels que les entreprises d'insertion, les régies de quartier et les associations intermédiaires en France, le gouvernement propose d'aborder le sujet par la définition des bénéficiaires des activités tombant sous le champ d'application du texte.“

Si tel est le désir du gouvernement, notre chambre a du mal à comprendre pourquoi il veut imposer une forme sociétaire commerciale aux entreprises qui exercent des activités socio-économiques.

Notre chambre se prononce également contre l'obligation pour les offreurs d'activités socio-économiques (de mise au travail) d'adopter la forme d'une société commerciale ce qui aurait comme conséquence que certains promoteurs de projets socio-économiques ne pourraient plus exercer sous leur forme actuelle d'a.s.b.l.

Selon notre chambre, l'économie solidaire doit pouvoir être garantie par tous les acteurs économiques, peu importe leur forme juridique, commerciale ou sans but lucratif.

Ad articles 17 à 22

Si notre chambre se plaint du bureaucratisme excessif et de la mise sous tutelle imposés aux offreurs actuels d'initiatives sociales en faveur de l'emploi, elle salue l'introduction de critères à remplir par l'employeur en vue de l'obtention de l'agrément ministériel.

Elle réclame néanmoins une obligation de formation pour les bénéficiaires à charge de l'employeur, disposition qui figurait dans le texte initial.

Ad article 26

Notre chambre est d'avis qu'il est farfelu de croire qu'un employeur du secteur privé serait prêt à communiquer au ministre du Travail un inventaire contenant l'indication des valeurs mobilières et immobilières ainsi que les bilan et compte de pertes et profits détaillés de toutes les activités. Or, comme il ressort du commentaire des articles, *les employeurs sont tenus de tenir une comptabilité analytique ne reprenant exclusivement que les frais liés directement à l'exécution des activités soit d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement des activités socio-économiques (de mise au travail) sujettes à agrément respectivement à conventionnement.*

Notre chambre propose de reprendre la formulation du commentaire de l'article.

Ad article 28

En raison de l'observation formulée sous l'article 16, il ya lieu de biffer cet article.

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi susénoncé.

Luxembourg, le 7 novembre 2003

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

