

N° 7269⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**complétant le Code du travail en portant création d'une activité d'assistance à l'inclusion dans l'emploi pour les salariés handicapés et les salariés en reclassement externe**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.10.2018)

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer une nouvelle mesure d'insertion dénommée « *activité d'assistance à l'inclusion dans l'emploi pour les salariés handicapés et les salariés en reclassement externe* ». Il modifie le Code du travail principalement en introduisant, sous le Livre V, Titre V, un nouveau chapitre III intitulé « *Création d'une activité d'assistance à l'inclusion dans l'emploi pour les salariés handicapés et les salariés en reclassement externe* » (futurs articles L. 553-1 à L. 553-6).

*

CONSIDERATIONS GENERALES**I. Considérations juridiques**

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer une activité appelée « *assistance à l'inclusion dans l'emploi* » au profit de deux catégories de bénéficiaires :

- **les personnes ayant le statut de salarié handicapé;**
- **les personnes en reclassement externe;**
- pour autant que ces personnes sont **engagées par un employeur du secteur privé¹, soit sous contrat de travail, soit dans le cadre d'une mesure en faveur de l'emploi²** accordée par l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après ADEM).

Selon l'exposé des motifs, il s'agit d'une nouvelle activité, complémentaire par rapport à d'autres mesures d'insertion existantes et notamment, en ce qui concerne le domaine du handicap, par rapport à la mission revenant aux ateliers protégés. Cette nouvelle activité ne se substitue pas aux différentes missions et initiatives émanant des ateliers protégés, elle est destinée à les renforcer et à les compléter.

L'objectif de l'activité d'assistance est, d'une part, de promouvoir l'inclusion professionnelle des salariés concernés (handicapés et en reclassement externe) et de les aider à conserver leur emploi notamment en formant les membres de leur entourage professionnel aux spécificités de leur handicap ou de leur capacité de travail réduite et, d'autre part, de donner aux entreprises la possibilité de recourir à un expert externe agréé pour accompagner le processus d'intégration professionnelle dans l'entreprise des personnes bénéficiaires.

1 Il est prévu que, pour la fonction publique et le secteur communal, un projet similaire à celui de l'assistance à l'inclusion dans l'emploi prévu dans le projet de loi sous avis soit déployé à partir du service psychosocial, mis en place en 2016 dans la fonction publique, qui relève de la compétence du Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

2 Contrat d'appui-emploi, contrat d'initiation à l'emploi ou contrat de réinsertion emploi

A. Quant à l'opportunité d'une nouvelle mesure d'insertion

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis vise pour rappel à introduire une nouvelle activité, complémentaire par rapport à d'autres mesures d'insertion existantes et notamment, en ce qui concerne le domaine du handicap, par rapport à la mission revenant aux ateliers protégés. Cette nouvelle activité ne se substitue pas aux différentes missions et initiatives émanant des ateliers protégés, elle est destinée à les renforcer et à les compléter.

Ayant fait le constat que l'inclusion des salariés handicapés dans le marché du travail ordinaire est toujours insatisfaisante et se situe en-dessous des *minima* indiqués dans la loi, en dépit de certaines initiatives comme le *jobcoaching* ou les équipes encadrées³, les auteurs du projet de loi sous avis ont décidé de mettre en place une nouvelle mesure d'insertion et, pour les mêmes raisons, ont souhaité étendre le bénéfice du nouveau dispositif aux salariés incapables d'occuper leur dernier poste de travail.

Ces deux points suscitent deux remarques de la Chambre de Commerce:

- alors que les auteurs entendent mettre en place une nouvelle mesure d'insertion, la Chambre de Commerce déplore l'absence de lisibilité de la législation par les entreprises confrontées à un éventail de mesures et d'aides toujours plus large et dont l'efficacité n'est pas démontrée. A titre d'exemple, puisque les salariés en reclassement sont visés par le projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce rappelle que le dispositif du reclassement (qui a été introduit par la loi du 25 juillet 2002 sur l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle) a fait l'objet de deux réformes en à peine plus de dix ans : d'abord par la loi du 1^{er} juillet 2005⁴ puis par la loi du 23 juillet 2015⁵ et qu'une nouvelle réforme est en cours ;
- étant donné que la future mesure d'insertion introduite par le projet de loi sous avis est étendue aux salariés en reclassement externe, la Chambre de Commerce juge utile de rappeler qu'un projet de loi spécifique au reclassement (interne et externe) a été déposé par le ministre du travail concomitamment au projet de loi sous avis, dont l'objet est notamment de rétablir les quotas tels qu'ils existaient avant la réforme de 2015⁶ et dont la finalité est justement de pallier le faible niveau d'insertion dans l'emploi de cette catégorie de salariés.

Pour toutes ces raisons, **la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'opportunité de la nouvelle mesure d'insertion projetée.**

B. Quant aux conditions à remplir par les prestataires (futur article L.553-3, paragraphes 1 et 2, introduit par le projet de loi sous avis)

L'activité d'assistance peut être prestée par une personne physique (qualifié d'« *assistant* ») ou une personne morale (qualifiée alors de « *service d'assistance* »), qui peut exercer soit à titre indépendant, soit en tant que salarié. L'activité d'assistance est toutefois soumise à un agrément, à délivrer par le ministère ayant le handicap dans ses attributions, pour cinq ans, qui exige de l'assistant ou du service d'assistance⁷ qu'il remplisse les conditions cumulatives suivantes (futur article L.553-3, paragraphe 1) :

3 Certains ateliers protégés pratiquent l'accompagnement vers et dans l'emploi depuis plusieurs années en ayant recours au personnel de l'atelier et en faisant usage de pratiques diverses dont l'accompagnement individuel de personnes sous contrat à durée déterminée ou l'accompagnement d'équipes de salariés handicapés sur mission externe.

4 Il s'agit de la loi du 1^{er} juillet 2005 modifiant 1) la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle ; 2) le Code des assurances sociales ; 3) la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; 4) la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi ; 5) la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 6) la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs.

5 Il s'agit de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe.

6 Il s'agit du projet de loi n°7309 portant modification 1) du Code du travail ; 2) du Code de la sécurité sociale ; 3) de la loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, que la chambre de Commerce a avisé en date du 12 juillet 2018.

7 Les conditions requises pour l'agrément des services d'assistance sont identiques à celles l'assistant. S'y ajoute une condition d'honorabilité dans le chef des membres de l'organe d'administration ou de direction de l'entité.

- 1) disposer d'une expérience professionnelle de trois ans minimum dans les domaines du handicap physique, psychique, intellectuel, sensoriel ou dans le domaine des troubles du spectre autistique ;
- 2) détenir l'un des diplômes suivants :
 - soit un diplôme de niveau *bachelor*⁸ dans les domaines pédagogique, psychologique, social, médical et des professions de santé ;
 - soit un diplôme d'aptitude professionnelle (DAP) complété par un minimum de 100 heures de formation continue dans les domaines psychosocial pédagogique, socio-éducatif, médico-social et socio-familial dont 40 heures au moins de formations continues dont le contenu est fixé en annexe au projet de loi sous avis ;
- 3) suivre régulièrement, pendant 20 heures au moins par an, des formations continues dont le contenu est fixé en annexe au projet de loi sous avis ;
- 4) comprendre et s'exprimer dans au moins une des trois langues usuelles du Luxembourg ;
- 5) remplir les conditions d'honorabilité qui s'apprécient sur base des antécédents judiciaires ;
- 6) attester de son affiliation à la sécurité sociale.

Après examen des conditions 1) et 2) ci-dessus, la Chambre de Commerce relève que seules les personnes ayant une expérience et qualification spécifiques relevant du domaine social (tels que des assistants sociaux) et de la santé, seront éligibles à la profession d'assistant et déplore que d'autres expériences professionnelles dans un autre domaine ne puissent pas être prises en compte. Les auteurs excluent donc d'emblée le profil de personnes ayant une autre expérience et ou un autre diplôme qui seraient désireuses de se recycler, tel que par exemple, un ancien responsable des ressources humaines qui aurait suivi des formations en matière de handicap ou qui aurait, au fil des années, accumulé une réelle expertise en tant que bénévole dans une association du secteur social.

Alors que la nouvelle mesure d'insertion est présentée comme « *une opportunité pour les entreprises de recourir à un expert externe agréé pour accompagner le processus d'intégration professionnelle dans l'entreprise* »⁹ des personnes bénéficiaires, cet objectif risque de rester lettre morte si l'assistant n'a aucune connaissance du fonctionnement et des contraintes des entreprises.

Aussi, la Chambre de Commerce s'interroge sur les chances de succès de la mesure si les assistants ont à la fois un diplôme et une expérience qui se limitent au secteur social et de la santé et souhaiterait voir l'une au moins de ces deux conditions 1) et 2) assouplie.

C. Quant à la recevabilité et aux modalités de l'assistance (futurs articles L.553-4 à L.553-6 introduits par le projet de loi sous avis)

La Chambre de Commerce juge utile, pour la bonne compréhension des commentaires qu'elle formule de rappeler de manière synthétique les différentes étapes à suivre en vue de mettre en oeuvre l'assistance à l'inclusion dans l'emploi.

1. Synthèse des différentes étapes à suivre

a. Recevabilité de la demande d'assistance

Une fois le prestataire choisi conjointement par le salarié et son employeur¹⁰, la demande d'assistance devra être adressée au directeur de l'ADEM conjointement par l'employeur, le salarié (handicapé ou en reclassement externe) et l'assistant ou le service d'assistance et comporter :

- divers renseignements sur l'entreprise de l'employeur, sur le salarié et sur l'assistant ou le service d'assistance ;
- une description des problèmes qui se posent dans la relation de travail ;

⁸ Diplôme ou certificat Luxembourgeois ou étranger de niveau *bachelor* reconnu équivalent

⁹ Exposé des motifs du projet de loi, spécialement page 1

¹⁰ Le prestataire devra être choisi conjointement par le salarié concerné (handicapé ou en reclassement externe) et son employeur sur une liste de prestataires agréés, répertoriés selon leurs domaines d'expertise, qui sera publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

- deux pièces justificatives : d’une part, la description de poste avec le taux d’occupation et, d’autre part, une copie de la mesure en faveur de l’emploi ou du contrat de travail.

Il appartiendra ensuite au directeur de l’ADEM d’évaluer le caractère complet de la demande d’assistance ainsi que l’adéquation entre la description des problèmes à résoudre et le champ de compétence de l’assistant et de notifier son accord ou son refus, dans le délai d’un mois.

En cas d’accord, l’assistance se déroulera en deux étapes successivement contrôlées par l’ADEM.

b. Etablissement du projet individualisé d’inclusion
(première étape de l’assistance)¹¹

L’assistant ou le service d’assistance procédera à l’évaluation de la situation de travail, la description des problèmes et des besoins spécifiques du salarié concerné sur son lieu de travail, l’identification des besoins de l’employeur et du personnel de l’entreprise¹², la fixation de la durée et la périodicité de l’assistance et enfin, l’établissement d’un projet individualisé d’inclusion contenant un programme de travail détaillé avec un échéancier des actions à réaliser.

Ce projet individualisé d’inclusion sera à remettre au directeur de l’ADEM dans le mois suivant la réception de la notification de la décision de l’ADEM d’accorder l’assistance. Les frais relatifs à l’établissement du projet individualisé d’inclusion (et sa révision éventuelle) sont pris en charge par le Fonds pour l’emploi à hauteur d’un montant forfaitaire de 2.000 euros, qui sera réglé après validation du caractère complet du projet individualisé d’inclusion par l’ADEM.

c. Réalisation du projet individualisé d’inclusion
(seconde étape de l’assistance)

Si le salarié et son employeur sont d’accord avec le contenu du projet individualisé d’inclusion et s’ils désirent réaliser le projet individualisé d’inclusion tel que proposé, ils devront envoyer une demande de prise en charge des prestations de l’assistant (ou du service d’assistance) à l’ADEM, qui procédera à l’évaluation de la demande sur base des critères suivants :

- caractère complet du projet individualisé d’inclusion ;
- adéquation entre les actions prévues et les problèmes à résoudre ;
- caractère réaliste des heures prévues, de la durée et de la périodicité.

Le directeur de l’ADEM disposera d’un délai d’un mois, à compter de la réception de la demande, pour notifier sa décision au salarié concerné, à son employeur et à l’assistant ou au service d’assistance :

- en cas de refus, les trois parties pourront soumettre un projet individualisé d’inclusion révisé et signé par les trois parties endéans un délai d’un mois à partir de la notification du refus, à défaut de quoi la décision de refus deviendra définitive.
- en cas d’accord, l’assistant ou le service d’assistance, le salarié concerné et son employeur concluront un contrat d’assistance, pour la durée du projet, reprendra le contenu du projet individualisé d’inclusion.

2. Analyse critique

Si le projet de loi sous avis prévoit que l’assistance se déroulera en deux étapes, il ressort du futur article L. 553-4, paragraphe 5 que le passage à la seconde étape (demande de mise en oeuvre du projet individualisé d’inclusion) ne sera pas automatique et ne se fera que si le salarié et son employeur sont d’accord avec le contenu du projet individualisé d’inclusion (première étape) et s’ils désirent réaliser le projet individualisé d’inclusion tel que proposé. La Chambre de Commerce relève dès lors une incohérence avec le futur article L.553-4, paragraphe 4 qui prévoit que le paiement des frais liés à l’établissement du projet individualisé d’inclusion (forfait de 2.000 euros) se fera après « *validation du caractère complet dudit projet par l’ADEM* », qui semble être prévue seulement au cours de la

¹¹ Cf. futur article L.553-4

¹² Cela concerne la préparation, l’information et la sensibilisation relatives à la situation de handicap ou de l’état de santé du salarié concerné.

seconde étape de l'assistance. La Chambre de Commerce est d'avis que cette incohérence entre les paragraphes 4 et 5 du futur article L.553-4 devrait être corrigée et que l'ADEM devrait apprécier le caractère complet du projet individualisé d'inclusion à l'issue de la première étape.

Concernant ensuite la demande de prise en charge par l'ADEM des services d'assistance, en cas de volonté du salarié et de l'employeur de mettre en oeuvre le projet individualisé d'inclusion, la Chambre de Commerce relève encore que le directeur de l'ADEM disposera d'un délai d'un mois, à compter de la réception de la demande, pour notifier sa décision au salarié, à son employeur et à l'assistant ou au service d'assistance (futur article L.553-4, paragraphe 5, alinéa 3). S'il est par ailleurs prévu qu'en cas de refus de l'ADEM, les trois parties pourront soumettre un projet individualisé d'inclusion révisé et signé endéans un délai d'un mois à partir de la notification du refus, le projet de loi sous avis ne précise pas dans quel nouveau délai l'ADEM devra, le cas échéant, rendre sa décision. Le projet d'article devrait donc être complété sur ce point.

Enfin, concernant le contrat d'assistance qui sera conclu entre l'assistant (ou le service d'assistance), le salarié et son employeur afin de formaliser les prestations de services, le projet de loi sous avis prévoit qu'« *une copie du contrat ainsi que, le cas échéant, une copie de la modification¹³ ou de la résiliation du contrat sont à adresser sans délai au directeur de l'ADEM* » (futur article L. 553-5, paragraphe 4).

A la lecture de l'intégralité du futur article L. 553-5, l'on peut comprendre que les parties ont non seulement la possibilité de résilier le contrat d'assistance – avec ou sans préavis – en notifiant le cas échéant une copie de cette résiliation à l'ADEM, mais aussi le droit de procéder à une modification dudit contrat. Dès lors, la Chambre de Commerce se demande si et dans quelle mesure le projet de loi sous avis doit accorder aux parties au contrat d'assistance le droit d'en modifier les termes étant donné que ce contrat a vocation à reprendre le contenu du projet individualisé d'inclusion, lequel aura été lui-même validé par l'ADEM. Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'envoi d'une copie de la modification du contrat à l'ADEM (valant simple notification) ne paraît pas suffisant. Il serait plus cohérent d'exiger que l'ADEM reçoive tout projet de modification du contrat, pour validation préalable.

Cette approche paraît plus en adéquation avec un autre article du projet de loi sous avis qui prévoit que « *la durée et la périodicité de l'assistance prévue dans le projet individualisé d'inclusion peuvent être adaptées, sur demande conjointe motivée¹⁴ du salarié concerné, de son employeur et de l'assistant par le directeur de l'ADEM, compte tenu de l'évolution du handicap du salarié handicapé ou de l'état de santé du salarié en reclassement externe ou de l'adaptation du salarié concerné au milieu du travail* » (futur article L. 553-6, paragraphe 1).

II. Considérations économiques

L'assistance (couvrant les deux étapes préalablement décrites sous les Considérations juridiques) sera accordée pour une **durée maximale de deux ans** si le salarié est sous contrat à durée indéterminée, sinon pour une durée maximale équivalente à la durée du contrat à durée déterminée ou de la mesure de l'ADEM en faveur de l'emploi.

Concernant le financement des deux étapes de l'assistance:

- les frais relatifs à *l'établissement du projet individualisé d'inclusion* (et sa révision éventuelle) seront pris en charge par le Fonds pour l'emploi à hauteur d'un montant forfaitaire de 2.000 euros, qui sera réglé après validation du caractère complet du projet individualisé d'inclusion par l'ADEM (futur article L.553-4, paragraphe 4) ;
- les frais relatifs à *la mise en oeuvre du projet individualisé d'inclusion* via un contrat d'assistance seront également pris en charge par le Fonds pour l'emploi, sur présentation des pièces justifiant le recours à une assistance, sur base d'un tarif horaire de 50 euros (indice 794.54 toutes taxes comprises), sans pouvoir dépasser un nombre de 300 heures (futur article L.553-6) ;

Le Fonds pour l'Emploi versera le montant directement à l'assistant ou au service d'assistance. Le paiement sera effectué sur base des déclarations trimestrielles détaillées (contresignées par le salarié

¹³ Texte souligné par la Chambre de Commerce

¹⁴ Texte souligné par la Chambre de Commerce

concerné et l'employeur) fondées sur l'échéancier du projet individualisé d'inclusion, et seront envoyées par l'assistant ou le service d'assistance à l'ADEM.

Une fiche financière a été intégrée au projet de loi sous avis, ce dont se félicite la Chambre de Commerce. Elle indique le coût total des deux étapes préalablement décrites (à savoir, l'établissement du projet individualisé d'inclusion et la réalisation du projet individualisé d'inclusion), qui a été estimé à 2.295.000 euros sur un horizon de deux années, en fonction d'une batterie d'hypothèses.

La Chambre de Commerce tient à formuler deux remarques sur cette estimation :

- effectuée sur un horizon de deux années (année 1 et année 2 par la suite, par convention), cette estimation donne l'impression que le coût annuel de la nouvelle activité d'assistance à l'inclusion dans l'emploi se monterait à 2.295.000 euros divisés par 2, soit à 1.147.500 euros par an en vitesse de croisière. Or, au cours de l'année 2 et pour reprendre les hypothèses mentionnées dans la fiche financière, 50 bénéficiaires supplémentaires devraient encore bénéficier de l'assistance au titre de salariés handicapés et 200 personnes dans le cadre du reclassement externe (également pour une durée de 2 ans – année 2 et année 3 –), le tout avec les besoins en renforcement de personnel ADEM associés. En d'autres termes, le coût total au cours de l'année 1 correspondrait (sous les hypothèses de la fiche financière) à 1.147.500 euros (soit 2.295.000 sur une période de deux ans comme indiqué dans cette dernière). Cependant, ce même coût d'ensemble passerait à 2.295.000 euros l'année 2 (correspondant à 1.147.500 euros pour les nouveaux bénéficiaires acceptés l'année 1 et à 1.147.500 euros pour ceux admis dans le système l'année 2 – la fiche financière ne tenant pas compte de ce deuxième contingent –). Il en serait de même *mutatis mutandis* les années suivantes, de sorte qu'à partir de la deuxième année, le coût de la mesure serait de 2.295.000 euros *par an*, et non par période de deux ans ;
- Le coût annuel total est par ailleurs conditionnel à un nombre d'heures paraissant assez réduit à un non initié, par exemple 150 heures d'accompagnement sur deux ans pour les bénéficiaires au titre du statut de salarié handicapé. Or 150 heures correspondent à 18,75 journées de 8 heures sur deux ans, soit à environ 9 journées de travail par an ou encore de l'ordre de 4% du temps de travail des bénéficiaires. La prise en compte d'un nombre d'heures plus élevé augmenterait mécaniquement le coût estimé de la mesure.

Il conviendrait par ailleurs de s'assurer de l'absence de risques de « *double subsidiation* » en veillant à éviter ou du moins à limiter le chevauchement du nouveau dispositif avec des mesures existantes (nationales ou via le Fonds social européen). Il est, par exemple, essentiel de s'assurer que les institutions et associations abritant les nouveaux postes créés dans le cadre de l'activité d'assistance ne soient pas dans le même temps financées, directement ou indirectement, par le truchement d'autres interventions publiques.

Enfin, les auteurs du projet de loi sous avis devraient, afin de permettre de mieux évaluer l'apport potentiel de la nouvelle mesure d'insertion, fournir des éléments chiffrés sur le degré d'intégration au marché du travail actuellement observé pour les personnes potentiellement concernées, de même que sur l'évaluation, en termes d'intégration durable au marché du travail, des personnes similaires ayant bénéficié de mesures existantes (mesures pour l'emploi et ateliers protégés, notamment). Le tout dans une optique de résultat, à rebours d'une focalisation trop exclusive sur les coûts budgétaires prévisibles des nouvelles dispositions.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} introduit un nouveau chapitre III intitulé « *Création d'une activité d'assistance à l'inclusion dans l'emploi pour les salariés handicapés et les salariés en reclassement externe* » (nouveaux articles L. 553-1 à L. 553-6).

Sous le futur article L.553-4, paragraphe 1, qui fixe les conditions alternatives à remplir par le salarié (handicapé ou en reclassement externe) pour bénéficier de l'assistance, les mots du « secteur privé » devrait être ajouté au point 2 de manière à lire « être engagé par un employeur du secteur privé sous contrat de travail. »¹⁵

¹⁵ Cf. note de page n°1

Sous le futur article L.553-4, paragraphe 4, qui dispose que « [l]e directeur de l'ADEM évalue le caractère complet de la demande d'assistance (...) et notifie son accord ou son refus, dans le délai d'un mois », il y a lieu de préciser, pour des raisons de sécurité juridique, le point de départ de ce délai comme suit : « (...) un mois **à compter de la réception de la demande** ».

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

