

N° 5144¹¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**relative à la lutte contre le chômage social**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(28.9.2006)

Par lettre du 9 juin 2006, Réf. FB/MF/vb, Monsieur François Biltgen, ministre du Travail et de l'Emploi, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet a pour objet d'amender pour la deuxième fois le projet de loi No 5144 relatif à la lutte contre le chômage social.

Suivant l'exposé des motifs, le projet tient compte:

- „des changements récents importants sur le marché du travail;
 - des considérations des avis du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles par rapport au projet de loi 5144;
 - de la volonté du Gouvernement et des acteurs du terrain de réduire les charges administratives supplémentaires prévues dans le texte initial;
 - de la déclaration gouvernementale de 2004,
- alors que le texte a été amendé de façon à en faire une loi pour le rétablissement du plein emploi et que les grandes orientations du projet, dont notamment celle d'une activation précoce, n'ont pas été changées.“

*

I. REMARQUES PRELIMINAIRES**I.1. Le projet initial: „une première étape dans les discussions autour de l'économie solidaire“**

2. Rappelons que le projet de loi initial avait pour but la création d'un cadre légal et financier pour les diverses mesures de lutte contre le chômage existant (de fait) essentiellement au niveau des initiatives sociales, tout en assurant un traitement égal aux entreprises privées et au secteur associatif.

Ce faisant le projet prévoyait la mise en place des modalités d'exécution du point 34 de l'article 2 paragraphe 1 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création du fonds pour l'emploi, 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

Cette disposition légale permet en effet la prise en charge par le fonds pour l'emploi de dépenses liées à l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité.

De nombreuses initiatives issues pour l'essentiel du secteur associatif ayant depuis été financées par ce biais, il s'agissait de régler et d'uniformiser les modalités pratiques de déroulement et de financement de ces activités.

3. Le texte initial proposait d'agir sur deux niveaux:

- mesures de transition de l'inactivité professionnelle vers l'activité professionnelle par des activités d'insertion et de réinsertion de personnes concernées avec comme but de les insérer sur le marché du travail ordinaire
- mesures de mise au travail en pourvoyant les personnes concernées d'un emploi via un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) essentiellement dans des domaines qui ne sont pas (encore) couverts par le marché du travail ordinaire.

Si les mesures de transition vers le marché du travail devaient reposer sur des formes sociétales associatives ou commerciales, les structures définitives regroupant les activités de mise au travail, devaient à long terme reposer sur des formes sociétales prioritairement commerciales.

4. Suivant l'exposé des motifs du projet initial, celui-ci était à considérer comme „*le premier maillon dans un débat sociétal d'ordre plus philosophique qu'il s'agira de mener au Luxembourg sur les sujets de l'économie sociale et de l'économie solidaire*“.

Aussi dans le premier texte, le législateur fournissait-il une définition de ces notions d'économie sociale et solidaire:

„La doctrine définit l'économie sociale comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant du lien social: les coopératives de toute nature (de salariés, d'usagers, d'entreprises), les mutuelles (d'assurance ou de prévoyance), et les associations.

L'économie solidaire est une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée vers les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion.“

5. Dans l'Accord de coalition de la déclaration gouvernementale de 2004 il est écrit que:

„Le Gouvernement est conscient que dans la logique d'un cofinancement par le biais du Fonds pour l'emploi, l'objectif premier en est la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, et notamment de chômeurs de longue durée.

Le projet de loi No 5144 relatif à la lutte contre le chômage social dont l'intitulé sera amendé de façon à en faire une loi pour le rétablissement du plein-emploi, sera finalisé en tenant compte des réflexions des acteurs du secteur, notamment en matière de charges administratives supplémentaires, sans pour autant toucher aux orientations générales du projet, à savoir

- *donner une base légale définitive et complète aux organismes gérant des initiatives sociales en faveur de l'emploi*
- *garantir une efficacité sociale et une transparence financière de ces initiatives*
- *assurer, dans ce cadre, l'accès limité et conditionné aux marchés publics tout en évitant toute forme de concurrence déloyale.*

Economie sociale/solidaire

Le Gouvernement est conscient que la réglementation des initiatives sociales pour l'emploi ne saura à elle seule répondre aux aspirations importantes du secteur associatif oeuvrant dans le cadre de l'économie solidaire. A cette fin il s'engage à mener une large concertation sur le rôle de l'économie solidaire comme troisième pilier de l'économie et la mise en place d'un cadre légal nécessaire à son développement.“

6. En 2004 le Gouvernement s'est donc engagé à poursuivre la voie de l'économie solidaire.

I.2. Le projet de loi dans sa nouvelle version: un changement de philosophie dans la lutte pour le rétablissement du plein emploi

7. Alors que le texte initial permet aussi au secteur associatif de bénéficier du cofinancement des activités d'insertion et de réinsertion, les amendements prévoient de réserver le bénéfice de ce cofinancement aux activités qui se déroulent exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée, respectivement dans le cadre d'une institution de droit public.

La CEP•L se demande si cela signifie que:

- une clinique non publique, mais appartenant à une fondation, qui dispose d'un service de nettoyage, restauration ou blanchisserie, ne peut pas employer des personnes bénéficiaires de ce projet de loi,
- une crèche commerciale entre dans le champ d'application de ce texte, mais pas une crèche d'entreprise revêtant la forme d'une Asbl ou une crèche d'un établissement public hospitalier,
- une école privée, qui n'a pas la forme commerciale, ne tombe pas sous cette future loi.

Il est clair que les associations sans but lucratif (ASBL) se voient ainsi d'office exclues du premier pilier.

Suivant l'exposé des motifs, le Gouvernement est d'avis que les entreprises commerciales sont mieux outillées et plus compétentes pour réaliser une réelle transition entre chômage et (ré)intégration sur le marché du travail.

8. Le revirement que l'on peut ainsi constater est important: le premier projet était destiné à quasiment entériner un état de fait et faisait du secteur associatif un instrument de la politique de l'emploi du pays.

De ce fait, en 2003, il était légitime pour le législateur d'écrire que le projet constituait „un premier maillon“ d'une sorte d'économie solidaire ou sociale, le secteur associatif ayant, suivant toutes les définitions avancées par différents auteurs¹, leur place dans un tel système économique.

Qu'en est-il alors de la nouvelle orientation du projet, étant donné que le secteur associatif sera seulement partenaire des activités de mise au travail (rebaptisées en activités socio-économiques) et cela uniquement pour une phase transitoire de six ans?

Et qu'en est-il des engagements pris en 2004 par le Gouvernement?

9. Au-delà de cette problématique, la nouvelle orientation du texte soulève quelques autres interrogations.

10. Toutes les mesures visées par le projet de loi devront à terme se dérouler dans des structures commerciales.

Or, il est permis de douter qu'une entreprise commerciale, même avec la meilleure volonté du monde, sera à même d'assurer l'encadrement nécessaire de toutes les personnes visées par le projet de loi.

En effet, le public ciblé par le présent projet est assez hétérogène, alors qu'il regroupe des chômeurs atteints de difficultés plus ou moins importantes. Ainsi le panel de bénéficiaires se compose-t-il de demandeurs d'emploi „plaçables“ à plus ou moins long terme et d'autres qui le sont moins, voire pas du tout pour lesquels d'autres alternatives plus adaptées sont nécessaires.

Une entreprise commerciale aura-t-elle les moyens et le temps d'organiser une mesure d'insertion ou de réinsertion de manière à permettre réellement au bénéficiaire de (ré)accéder au marché du travail?

Sera-t-elle intéressée à englober l'aspect socio-économique dans ses activités et à faire travailler une personne qui est en mal d'identification avec le marché du travail ordinaire, même si cet engagement est financé par la collectivité?

Et si elle s'engage dans cette voie, ne sera-t-elle pas tentée de sélectionner, voire de garder, les plus performants et productifs parmi les bénéficiaires de ces mesures?

Le cas échéant, que se passera-t-il avec la personne embauchée via contrat de travail à durée indéterminée dans le cadre d'une activité socio-économique lorsque le Ministère décidera de cesser les aides financières accordées? Assistera-t-on alors à la création d'un véritable emploi (prise en charge du salarié par l'employeur) ou le salarié concerné redeviendra-t-il chômeur? La cohésion sociale sera-t-elle alors garantie?

Bref, n'oublions pas que suivant la loi, la société commerciale a pour objet de faire des actes de commerce!

¹ Thierry Jeantet, Economie sociale, La solidarité au défi de l'efficacité, La documentation française
Jean-Louis Laville, Newsletter No 1 Institut européen d'économie solidaire

Si la CEP•L est évidemment favorable à toute initiative responsabilisant socialement les employeurs, toujours est-il qu'elle se permet de douter de l'efficacité du système tel qu'envisagé ici par le législateur.

La CEP•L craint que certains demandeurs d'emploi soient laissés pour compte.

11. N'est-il en outre pas dommage d'anéantir l'expérience à ce jour acquise par les entités du secteur associatif qui de plus font preuve d'efficacité en matière d'insertion et de réinsertion et même d'activité socio-économique?

Et qu'en sera-t-il de la viabilité des associations qui, désireuses de maintenir leurs activités après l'entrée en vigueur des dispositions ici projetées, seront tenues, tôt ou tard, d'adopter la forme commerciale? Seront-elles viables, faute d'expérience dans le domaine purement commercial ou la faillite est-elle programmée d'avance? Quel sera alors le service rendu à leurs salariés?

12. En outre, le projet de loi dans sa nouvelle teneur n'assure plus un traitement égalitaire entre entreprises commerciales et secteur associatif, du fait de l'exclusion de ce dernier. Or, ce traitement égalitaire était un des souhaits majeurs des auteurs du premier texte.

12bis. La CEP•L se permet pour finir de soulever la question de la conformité du projet de loi au droit européen, notamment avec l'article 87 du traité CE, question qui menace à terme la viabilité des mesures proposées.

Celui-ci interdit comme étant incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

La CEP•L regrette à cet égard que l'exposé des motifs du projet ne contienne aucun renvoi, ni aucune justification argumentée vis-à-vis de la législation européenne.

*

II. ANALYSE ET COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI AMENDE

II.1. Intitulé du projet de loi

13. Le projet de loi initial déposé en mai 2003 s'intitulait „projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social“.

Les amendements rebaptisent le projet de loi en „projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi“.

Les termes „chômage social“ ont également été éliminés du corps du texte.

Le chômage visé par le projet de loi sera donc qualifié dans l'ensemble du texte de „chômage incompressible“.

Ce terme devrait englober les personnes visées pour lesquelles l'application des instruments „classiques“ de lutte contre le chômage n'a pas abouti au résultat escompté.

14. Les auteurs du projet indiquent que le terme de „chômage incompressible“ sera dorénavant utilisé en lieu et place de „chômage social“, que la CEP•L avait d'ailleurs considéré comme quelque peu négatif dans son premier avis.

Si elle approuve la disparition de la terminologie précédemment employée parce qu'elle était donc dotée d'une connotation négative et marginalisait davantage la population ciblée par le projet de loi, la CEP•L donne tout de même à considérer que la notion de chômage incompressible comprise comme „chômage social“ reste quelque peu équivoque et, peut-être, antinomique avec la volonté des auteurs du projet.

La définition arrêtée laisse entendre que l'on cherche à réduire le chômage des personnes difficiles à placer, qui ne peuvent trouver un emploi même au bénéfice d'une embellie conjoncturelle.

Si l'on accepte de considérer cette catégorie de chômeurs comme „chômage incompressible“, elle n'est toutefois pas la seule catégorie couverte par cette notion. En effet, le chômage incompressible recouvre habituellement, voire prioritairement, un chômage frictionnel, purement de transition, correspondant au délai de changement *volontaire* d'employeurs, c'est-à-dire un chômage d'une nature telle qu'aucune intervention ne puisse faire diminuer le taux observé.

Or, le „chômage social“ visé par le présent projet n'est pas de transition puisqu'il concerne largement des personnes „déphasées“ peu ou pas qualifiées et relève de la sorte de problèmes, que l'on pourrait qualifier de structures.

En outre, l'action des autorités publiques en matière d'emploi ou de chômage ne doit-elle pas généralement contribuer à réduire le taux de chômage? C'est bien l'intention du législateur au travers du cadre législatif sous avis, qui devrait jouer sur ces structures et permettre à ces personnes en difficulté sur le marché du travail de s'équiper pour y refaire surface, occuper un emploi et le maintenir; cette action devrait donc avoir un effet positif sur le taux de chômage et donc permettre de le compresser.

N'est-il dès lors pas un peu contradictoire de considérer cette catégorie de chômage comme incompressible? C'est pourquoi, il paraît opportun à la CEP•L de reconsidérer de nouveau ce concept et de trouver un terme plus approprié pour désigner l'objet de la lutte engagée par le présent projet.

La CEP•L propose de reprendre la terminologie employée dans l'accord de coalition de la déclaration gouvernementale de 2004 et donc de viser comme objectif, „la prise en charge de personnes éloignées du marché du travail, et notamment de chômeurs de longue durée“.

II.2. Les deux types de mesures mises en oeuvre

15. Le projet initial différenciait deux types de mesures:

- les „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle: activités d'un employeur ayant comme finalité l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail, non visé par la présente loi, du bénéficiaire d'un contrat de mise à niveau;
- et les activités de mise au travail: activités 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 non visé par la présente loi“.

16. Les amendements modifient les définitions de ces deux types de mesures en ce sens:

- „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“: activités d'un employeur ayant comme finalité *de préparer* l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail *de personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle*;
- „activités socio-économiques“: activités d'un employeur ayant comme finalité d'offrir au bénéficiaire, dans le cadre d'un contrat de travail, un emploi et un encadrement *de nature socio-économique* tenant compte des difficultés éprouvées par *le bénéficiaire pour trouver un emploi sur le marché du travail“*.

Ainsi la notion de „marché du travail non visé par la présente loi“ a-t-elle été abandonnée, de même que l'expression estimée trop négative „mesures de mise au travail“.

17. La CEP•L approuve la suppression de cette référence qui pouvait laisser croire à l'existence d'un véritable marché „secondaire“ du travail.

18. Le champ d'application personnel du projet de loi englobe désormais toute personne ayant des problèmes pour retrouver un emploi, indépendamment de la situation économique.

Sont donc visées les victimes du chômage structurel ou incompressible, qui ont des difficultés particulières d'intégrer voire de réintégrer le marché du travail notamment en raison de problèmes de santé physique ou psychique, d'âge ou de manque de qualification. Souvent, ces problèmes sont même cumulatifs.

II.3. Le champ d'application

19. Dans le projet initial, étaient visés les individus, qui

- „1. soit ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l'emploi **au plus tard après six mois** d'inscription à l'Administration de l'emploi;
- 2. soit ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi;
- 3. soit qui sont liés par un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et proposés par le Service national d'action sociale.“

Le point 3 a été supprimé par les amendements objet de cette analyse (cf infra, paragraphe 20).

La relecture de ce projet de loi a toutefois permis à la CEP•L de remarquer que l'utilisation au point 1 de l'expression „au plus tard après six mois“ est porteuse de quelques ambiguïtés.

Ce d'autant plus que selon l'exposé des motifs du projet initial, (page 7), „*la philosophie de base est en effet une activation dans les plus brefs délais des demandeurs d'emploi sans emploi (en l'occurrence après un délai d'inscription de 6 mois à l'Administration de l'emploi) afin de ne pas les enliser dans la passivité, voire même de les empêcher de dévier vers la pauvreté.*

(page 25) *La mise en oeuvre des dispositions relatives au plan d'action national en faveur de l'emploi pour 1998 au niveau de l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle prévoyait entre autres comme objectif que les jeunes inscrits au chômage depuis trois mois (au lieu de six mois prévus dans les lignes directrices européennes) feront l'objet d'une mesure en vue de leur intégration ou réintégration dans la vie professionnelle. Les mêmes mesures sont applicables aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent une période d'inscription de six mois (au lieu de 12 mois dans les lignes directrices).*

La loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan national d'action en faveur de l'emploi 1998 donne une réponse à la notion de demandeur d'emploi jeune en fixant la limite d'âge à 30 ans accomplis.

En se basant sur les dispositions ci-dessus, la présente loi vise à abolir les différences d'âge établies par les différentes législations respectivement définitions et se veut d'activer dans le cadre d'une des structures prévues par la présente loi l'ensemble des demandeurs d'emploi endéans une période maximale d'inscription à l'Administration de l'emploi de six mois, période qui est considérée comme période d'inactivation maximale raisonnablement supportable par un demandeur d'emploi.

A l'état actuel de la législation et des procédures, les demandeurs d'emploi jeunes et adultes bénéficiaires d'une mesure en faveur de l'emploi ne disposent pas a priori de bilan d'insertion professionnel ni de bilan de compétences. Il s'agit cependant de prendre en charge plus spécifiquement cette population du moment qu'elle est inscrite auprès de l'Administration de l'emploi au plus tard à l'échéance définie par la présente loi. Ainsi le Comité de suivi instauré par l'article 6 de la présente loi peut-il demander l'établissement de ces bilans pour les bénéficiaires de la présente loi.

Les stipulations du point 1. visent avant tout à assurer une prééminence à l'ensemble des dispositifs en place auprès de l'Administration de l'emploi visant une activation de demandeurs d'emploi, avant d'appliquer les dispositions de la présente loi à leur égard. De ce fait, les dispositions de la présente loi sont tout à fait subsidiaires à tous les autres dispositifs en place au stade actuel et ne visent qu'exclusivement les demandeurs d'emploi pour lesquels il n'a pas été possible de trouver un emploi sur le marché du travail endéans les délais définis à l'article 3 paragraphe (1) point 1.“

Au vu de ces développements, il semble que l'ADEM doive attendre l'expiration du délai d'inscription au chômage de 6 mois avant de proposer une mesure issue du présent projet.

Tandis que selon la rédaction de l'article 3 paragraphe (1) point 1, ce délai de 6 mois apparaît comme un délai maximal.

La CEP•L demande donc que le point 1 de l'article 3 paragraphe (1) soit reformulé de façon à clarifier cette question de délai.

20. Le présent projet modifie le champ d'application de la loi: les personnes bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) ne sont plus automatiquement considérées comme bénéficiaires des dispositions de la future loi.

21. Selon les auteurs des présents amendements, l'exécution de la future loi étant confiée exclusivement à l'Administration de l'emploi (ADEM), ces services doivent être seuls juges de l'opportunité, voire de la nécessité, d'assigner un demandeur d'emploi bénéficiaire du RMG vers une initiative sociale en faveur de l'emploi.

La CEP•L se demande si l'ADEM aura tous les éléments pour se livrer à une juste appréciation de ces dossiers, alors qu'elle ne disposera plus de l'appui du Service National d'Action Sociale (SNAS), le comité de suivi étant supprimé.

II.4. Organes de coordination

22. Rappelons que le projet de loi initial faisait reposer son exécution sur deux organismes spécifiques:

- le comité permanent de l'emploi constituant l'organe politique de concertation entre les partenaires sociaux, définissant les grandes lignes directrices d'orientation et de définition des instruments et mesures de lutte contre le chômage social et
- le comité de suivi, organe du terrain auquel incombe la mission générale d'accompagnement, d'encadrement et d'exécution des décisions en matière de lutte contre le chômage social.

Les amendements excluent dorénavant ces deux organes et confient la mise en oeuvre ainsi que le suivi de la présente loi à l'ADEM.

23. La CEP•L salue la volonté du gouvernement de réduire la lourdeur et les charges administratives supplémentaires que le texte initial semblait engendrer.

Ce d'autant plus qu'en 2003 dans son avis, la CEP•L avait mis en exergue la lourdeur administrative due à l'intervention de ce comité de suivi, en tant qu'organe centralisateur, chargé de l'ensemble des tâches et missions d'encadrement du système nouvellement mis en place et qui aurait donc été confronté à une multitude de procédures, faisant ainsi obstacle au bon déroulement du système.

De ce fait, la Chambre des employés privés, en phase avec la plupart des entités du terrain, avait proposé une approche fondée sur l'intervention classique de l'Administration de l'Emploi en coordination avec les responsables des cellules professionnelles d'éducation/d'encadrement existant au niveau des différentes institutions impliquées dans le processus.

Néanmoins faut-il s'assurer que l'ADEM soit dotée des ressources humaines et matérielles adaptées pour être en mesure d'assurer cette mission, à l'instar de ce qui a été réalisé pour le reclassement des personnes à capacité réduite.

24. Les amendements modifient les besoins en personnel à deux niveaux: d'une part, le nombre d'agents prévus pour les besoins du Ministère du Travail et de l'Emploi (4 rédacteurs) est réduit à deux étant donné que la gestion des dossiers et la préparation et le suivi des réunions du Comité de suivi sont devenus superfétatoires.

D'autre part, un certain nombre de postes – quatre psychologues, quatre rédacteurs et un expéditionnaire – ont été ajoutés pour les besoins de l'Administration de l'emploi qui sera désormais seule compétente, sauf en ce qui concerne le volet financier, pour assurer la mise en oeuvre et le suivi des nouvelles dispositions légales.

25. La CEP•L salue cet accroissement des effectifs, mais juge nécessaire que les psychologues à recruter soient titulaires d'une spécialisation en matière de psychologie du travail.

II.5. Activités d'insertion et de réinsertion: activités transitoires vers le marché du travail

II.5.1 *Suppression du contrat de mise à niveau et remplacement par les mesures existantes*

26. Le projet initial avait créé un nouvel instrument juridique, à savoir le contrat de mise à niveau.

27. Les présents amendements y renoncent et obligent les employeurs actifs en matière d'insertion et de réinsertion à recourir aux mesures en faveur de l'emploi existantes, soit le contrat d'auxiliaire

temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle dans les conditions et selon les modalités introduites par la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.

28. La CEP•L se réjouit de l'abandon de ce nouveau type de contrat, qui, comme elle l'avait soulevé dans son premier avis, était trop exorbitant par rapport au droit commun et risquait d'accroître la précarité des personnes bénéficiaires des mesures transitoires en faveur de l'emploi.

29. Une remarque importante s'impose néanmoins: les mesures existantes – contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion professionnelle – faisaient l'objet du projet de loi No 5501² comme constituant son 4^{ème} volet. Ce projet de loi vient finalement d'être voté, mais sans ce 4^{ème} volet.

Celui-ci fait à ce jour partie du projet de loi No 5611 promouvant le maintien dans l'emploi.

Le régime de ces mesures sera donc à court ou moyen terme modifié.

Or, l'efficacité du mécanisme proposé relatif aux mesures d'insertion et de réinsertion proposé dans le présent projet, dépend largement des dispositions proposées dans le projet No 5611.

Ces deux problématiques auraient partant dû faire l'objet d'un seul et même projet.

La CEP•L est en outre d'avis que le fait de proposer dans un même projet de loi un cadre légal pour les mesures d'insertion et de réinsertion d'un côté, et les activités socio-économiques d'un autre côté, ne se justifie pas. Ce sont en effet deux problématiques sociales différentes dans la mesure où deux catégories différentes de demandeurs d'emploi sont visées.

Du fait de ce mélange opéré par le législateur, le volet „activités socio-économiques“ est noyé dans l'ensemble, alors qu'il est d'une importance primordiale quand il s'agit de remédier à la situation des personnes éprouvant des difficultés d'insertion sociale et partant d'insertion dans la vie active.

La CEP•L demande par conséquent au législateur d'intégrer le volet „mesures d'insertion et de réinsertion“ dans le projet de loi No 5611 concernant le maintien dans l'emploi et de consacrer le présent projet exclusivement à la problématique „activités socio-économiques“.

II.5.2. Augmentation de la participation financière étatique

30. En vue d'inciter les entreprises privées et publiques à organiser des activités d'insertion et de réinsertion au sens du présent projet et parallèlement au modèle de financement initialement prévu pour le contrat de mise à niveau, le taux de participation de l'Etat aux mesures en faveur de l'emploi est majoré pour le porter à 100%.

Les indemnités versées aux bénéficiaires d'un contrat d'auxiliaire temporaire, d'un stage d'insertion ou d'un stage de réinsertion professionnelles auprès d'une entreprise détenant l'agrément ministériel au sens du présent projet ou auprès d'une institution de droit public seront entièrement prises en charge par le Fonds pour l'emploi (alors que les entreprises ne bénéficiant pas d'un tel agrément continueront à supporter, selon les cas, entre 15% et 60% de l'indemnité en question).

Outre les indemnités précitées, le fonds pour l'emploi prend en charge les frais du personnel nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités d'insertion et de réinsertion professionnelles organisées par l'employeur sur la base d'un plan décrivant ses besoins en personnel et du budget prévisionnel soumis à l'avis du directeur de l'Administration de l'emploi et accordé par le ministre ayant dans ses attributions l'emploi.

De même, les frais liés à la formation des bénéficiaires et les frais de fonctionnement peuvent également être pris en charge.

31. Actuellement l'Etat participe, en ce qui concerne le secteur privé, à hauteur de 50% au financement des contrats d'auxiliaire temporaire, stage d'insertion ou de réinsertion professionnelles.

² Projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Le projet sous avis prévoit une participation accrue de l'Etat afin d'inciter davantage les entreprises à recourir à ces mesures en faveur de l'emploi.

La CEP•L met en garde contre le risque qu'une entreprise employant une personne par le biais d'une des mesures introduites par la loi du 12 février 1999, une fois le terme de cette mesure arrivée, ne lui propose pas un contrat de travail ou d'apprentissage, mais cherche à prolonger l'emploi précaire sous forme de contrat d'auxiliaire temporaire en tombant dans le champ d'application de la future loi contribuant au rétablissement du plein emploi.

En effet, si au vu des dispositions légales existantes relatives au contrat d'auxiliaire temporaire, un même employeur ne peut pas occuper via contrat d'auxiliaire temporaire la même personne deux fois de suite, cette règle, reste-t-elle garantie du fait que les nouvelles dispositions légales projetées viennent se greffer sur les dispositions existantes?

II.5.3. *Forme juridique spécifique de l'employeur*

32. Rappelons ici que les amendements limitent les employeurs potentiels en ce sens que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles ne pourront se dérouler que dans les entreprises du secteur privé et les institutions de droit public.

Les activités transitoires effectuées par le secteur associatif ne tombent donc plus sous le champ d'application de la présente loi.

Les entreprises du secteur privé auront une des formes prévues par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, à savoir société en nom collectif, société en commandite simple, société anonyme, société en commandite par actions, société coopérative ou société à responsabilité limitée.

33. La CEP•L renvoie aux observations formulées ci-dessus dans la partie „Remarques préliminaires“.

II.5.4. *Introduction d'un nouvel instrument d'évaluation du bénéficiaire*

34. Les amendements introduisent un nouvel instrument à disposition des services de l'Administration de l'emploi pour évaluer le profil et la situation d'une personne et définir son parcours d'insertion en fonction de cette analyse, le „*diagnostic évolutif de l'insertion professionnelle (DEIP)*“: *le DEIP est un protocole scientifique qui a pour but l'évaluation objective de l'employabilité du demandeur d'emploi afin de déterminer son aptitude à suivre un programme d'intégration dans un environnement professionnel donné*“.

34bis. La CEP•L regrette que le projet de loi n'énonce pas les modalités pratiques d'utilisation de ce nouvel instrument, ou au moins renvoie à un règlement grand-ducal pour ce faire:

- Est-ce une obligation pour l'ADEM d'y recourir pour chaque bénéficiaire ou un droit pour ceux-ci?
- Dans quel cas utiliser cet instrument plutôt que les autres?
- A quel moment doit-il être mis en oeuvre?

34ter. La CEP•L se demande en outre si ce protocole a d'ores et déjà été testé à l'étranger et s'il y a fait ses preuves.

Il serait en effet voué à l'échec d'instituer une méthode scientifique, si elle se révèle trop difficile à mettre en oeuvre pour les agents administratifs qui en auront la charge.

Si tel est le cas, ne serait-il pas préférable que le projet de loi introduise l'obligation d'une évaluation de tous les chômeurs potentiellement bénéficiaires de la présente loi dès lors qu'ils remplissent les conditions requises (article 3 du projet), de donner les moyens conséquents aux services concernés et leur laisser le soin d'établir un diagnostic adapté.

Le projet de loi pourrait également mettre en place cette évaluation et prévoir que ses modalités seront à fixer par voie de règlement grand-ducal.

II.5.5. Etablissement d'un parcours d'insertion individuel

35. L'article 7 du texte coordonné du présent projet prévoit que „Au cours des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, le bénéficiaire se voit établir, sur base du bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du DEIP, un parcours d'insertion individuel élaboré en étroite concertation par les services compétents de l'ADEM, l'employeur et le bénéficiaire“.

36. Sans préjudice aux remarques formulées ci-avant concernant le DEIP, la CEP•L souhaite voir préciser les points suivants:

- **Est-ce une obligation pour l'ADEM d'établir ce parcours d'insertion individuel pour chaque bénéficiaire ou un droit pour ce dernier?**
- **A quel moment ce parcours doit-il être établi?**
- **Quels sont les critères de choix de tel instrument – bilan de compétences, du bilan d'insertion professionnel et/ou du DEIP – plutôt qu'un autre?**
- **Que se passe-t-il en cas de refus du bénéficiaire concerné de voir établir un tel parcours à son encontre? dispose-t-il d'un moyen pour s'y opposer?**
- **De même en cas de refus de l'ADEM d'établir un tel parcours en réponse à une demande présentée par le bénéficiaire lui-même? le bénéficiaire peut-il exercer une voie de recours?**
- **Le bénéficiaire concerné a-t-il un droit de recours s'il n'est pas d'accord avec les conclusions de l'ADEM?**

37. La CEP•L est en outre d'avis que le législateur devrait aller au-delà de l'évaluation de l'aptitude à suivre un programme d'intégration en complétant ce dispositif par un dispositif d'évaluation périodique de l'évolution des aptitudes du bénéficiaire de la mesure d'occuper et de maintenir un emploi.

II.6. Activités de „mise au travail“ rebaptisées „activités socio-économiques“

II.6.1. Nature des activités socio-économiques

38. Les amendements modifient la définition des activités de mise au travail rebaptisées „activités socio-économiques“: elles ne concernent plus en priorité les besoins non couverts par le „marché du travail non visé par la présente loi“ mais tous les besoins de la société non satisfaits par le „marché ordinaire du travail“.

39. La CEP•L rappelle que dans son premier avis elle avait réclamé une définition plus précise de cette notion de „besoins non couverts par le marché ordinaire du travail“.

II.6.2. Forme juridique spécifique de l'employeur

40. Le projet initial prévoyait qu'en vue de bénéficier des avantages financiers de la présente loi, les activités socio-économiques doivent se dérouler, exclusivement dans le cadre d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée.

Le délai de transition de 6 ans ainsi accordé aux employeurs en vue d'adopter une forme commerciale est désormais fonction de l'entrée en vigueur des présentes dispositions légales et non pas du démarrage des activités socio-économiques, ceci dans un esprit d'égalité de traitement entre les employeurs exerçant déjà des activités tombant sous le champ d'application du présent projet et les autres.

40bis. La CEP•L renvoie aux observations formulées ci-dessus dans la partie „Remarques préliminaires“.

II.7. Conditions de l'agrément ministériel

41. Selon le projet initial, les employeurs et institutions concernés sont soumis à la condition de l'agrément ministériel en vue de pouvoir bénéficier des effets du projet de loi.

L'obtention de l'agrément est fonction de facteurs d'honorabilité, de liquidités financières des entreprises ou sociétés et de conformité aux dispositions légales existantes en matière de droit des sociétés.

A ce titre, le projet initial prévoyait une liste de critères non exhaustifs, qui deviennent désormais exhaustifs, afin d'exclure tout risque d'arbitraire et de respecter la liberté de commerce.

42. La CEP•L estime indispensable que la liste prévue soit étendue et prévoit comme critère le respect, dans le passé et pour l'avenir, par l'employeur des dispositions légales en matière de droit du travail et sécurité sociale.

La CEP•L est également d'avis qu'il doit être demandé à l'employeur de joindre à sa requête une description détaillée des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles ou des activités socio-économiques qu'il propose, ainsi que de leur déroulement, des modalités d'encadrement et de suivi.

II.8. Conventions en cours

43. Le projet de loi initial dispose que les conventions en cours avec le Ministère du Travail et de l'Emploi deviennent caduques 6 mois après l'entrée en vigueur de la future loi.

Dans un souci de cohérence financière et comptable étant donné que ces matières suivent les années civiles, l'amendement 32 modifie cette disposition. Les conventions de collaboration actuellement en cours avec le Ministère du Travail et de l'Emploi deviendront caduques le dernier jour de l'année de l'entrée en vigueur de la future loi.

44. La CEP•L tient à faire remarquer que selon la date d'entrée en vigueur, les conventions en cours peuvent le cas échéant devenir caduques endéans un très bref délai. Est-ce bien raisonnable?

II.9. Exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures

45. L'article 31 du projet de loi, introduit par un premier amendement en février 2004, prévoyait une exception à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures.

Afin d'augmenter l'employabilité des bénéficiaires pris en charge par les gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles, l'amendement sous rubrique avait pour objet de permettre ces derniers de travailler en nombre suffisant qui permettent d'opérer à moyen terme une transition dans le monde économique.

Dans cette optique, le Gouvernement se donnait la possibilité de mettre en oeuvre, dans la limite des crédits budgétaires et par dérogation à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, des travaux et/ou services avec les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles disposant de l'agrément ministériel prévu par la présente loi.

Suite à la limitation du champ d'application du projet de loi aux seules entreprises du secteur privé ayant une forme commerciale respectivement aux institutions de droit public (pour les activités transitoires) et suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat, cet amendement est supprimé.

46. Lors de la discussion concernant ce premier amendement, la Chambre des employés privés avait approuvé les efforts du Gouvernement de mettre en place de tels dispositifs, tout en émettant quelques réserves de principe.

La CEP•L avait fait observer qu'il devait être assuré que les travaux mis en oeuvre conformément à l'amendement doivent effectivement remplir leur objectif initial, c'est-à-dire augmenter l'employabilité des personnes engagées, et ne pas déboucher sur des relations de travail permanentes sous forme d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.

Deuxièmement, le recours à cette ouverture de la réglementation des marchés publics devait rester vraiment une exception. Elle ne pouvait être utilisée que de manière très ciblée afin de ne pas constituer une concurrence déloyale pour les autres entreprises.

Troisièmement, la mise en oeuvre de travaux conformément à cette exception ne devait en aucun cas mener à un quelconque dumping social. Les conditions de travail devaient impérati-

vement correspondre aux normes minimales prévues au plan législatif ou au niveau d'une convention collective éventuelle dans le secteur concerné.

Finalement, la Chambre des employés privés estimait que, si le Gouvernement entendait envisager une ouverture dans la loi sur les marchés publics, il devrait prendre en considération que d'autres catégories de personnes, notamment les travailleurs handicapés, pourraient également faire l'objet de mesures spéciales afin d'augmenter leur employabilité.

II.10. Non-adéquation entre le texte coordonné et les présents amendements

47. L'article 23 nouveau du texte coordonné paragraphe 1 porte à trois ans le délai de l'agrément provisoire, alors que l'amendement 31 ne prévoit pas une telle modification.

*

CONCLUSION

48. Les modifications effectuées par les auteurs du projet, écartent celui-ci trop de sa voie initiale. Le fait que le secteur associatif soit exclu comme opérateur des mesures transitoires d'insertion et de réinsertion, en est la principale cause.

48bis. La CEP•L rappelle ses inquiétudes quant à savoir si une entreprise commerciale constitue une structure adaptée pour assurer l'encadrement qualifié de travailleurs en mal d'identification avec la société.

49. La CEP•L invite en outre le législateur à reconsidérer l'orientation générale qu'il entend donner à toute la problématique liée à la lutte contre le chômage.

Plutôt que de lancer des initiatives isolées – projet de loi No 5501 (diverses mesures en faveur de l'emploi), projet de loi No 5144 (lutte contre le chômage social), projet de loi No 5593 (formation et aides à la formation), projet de loi relatif au service volontaire des jeunes, adopté en date du 21 juillet 2006 par le Conseil de Gouvernement, projet de loi No 5611 promouvant le maintien dans l'emploi – la CEP•L est d'avis que cette lutte nécessite un concept d'ensemble avec

- une description précise et chiffrée (et avec cela une prise de conscience précise) des problèmes et de leurs origines
- le but précis à atteindre
- les lignes et éléments de politique socio-économique pour y arriver.

50. Au-delà de ces considérations, la CEP•L rappelle qu'elle suggère au législateur d'intégrer le volet relatif aux mesures transitoires d'insertion et de réinsertion dans le projet de loi No 5611 relatif au maintien dans l'emploi et de consacrer le présent projet aux seules activités socio-économiques.

51. Il appartient en tout état de cause au législateur de préciser l'articulation des deux projets de loi précités en ce qui concerne l'application dans la pratique des mesures d'insertion et de réinsertion préconisées.

Au vu de tous ces développements et remarques, la CEP•L ne peut pas approuver purement et simplement le présent projet de loi.

Luxembourg, le 28 septembre 2006

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING