

N° 5144¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(27.10.2006)

Par lettre en date du 9 juin 2003, réf. FB/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 No 5144, 2ième série d'amendements gouvernementaux.

Si notre chambre se réjouit de constater que, suite aux objections qu'elle a formulées dans son avis 33/2003 du 7 novembre 2003 concernant le projet de loi initial, le gouvernement l'a retiré afin de le réviser, elle se doit cependant de constater que les amendements portés au projet de loi initial suscitent une ribambelle d'observations d'ordre général et ponctuel.

*

I. LES OBSERVATIONS GENERALES**1. La réorientation du projet de loi permet-elle de mieux encadrer les demandeurs d'emploi?**

Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, le législateur a mis une importance capitale sur l'économie solidaire *définie comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant un lien social.*

Au Luxembourg l'économie solidaire s'est manifestée par le biais des initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion.

L'auteur souligne l'importance des initiatives sociales en faveur de l'emploi actuellement en place qui, selon lui, *ont largement contribué à exploiter de manière systématique de tels nouveaux gisements d'emplois liés à la satisfaction des nouveaux besoins locaux en y associant des groupes cibles extrêmement éloignés du marché du travail.*

Force est pourtant de constater que l'économie solidaire qui, jusqu'à présent, a été l'apanage de moult a.s.b.l., soutenue par les organisations syndicales, est vouée à disparaître, en raison du fait que le texte amendé attribue à moyen terme l'ensemble des mesures en faveur de l'emploi aux sociétés commerciales.

Notre chambre ne peut soutenir un tel revirement conceptuel mettant en cause le succès qu'ont connu les initiatives en faveur de l'emploi dans l'intégration de personnes difficilement employables sur le marché du travail. Par ailleurs elle tient à préciser que les organisations syndicales n'ont jamais été demanderesses pour que les initiatives en faveur de l'emploi adoptent la forme d'une société commerciale.

Notre chambre tient à rappeler son point de vue en ce qui concerne l'économie solidaire.

Dans son avis 33/2003 concernant le projet de loi initial, elle a défini l'économie solidaire *non pas comme une création sui generis, limitée dans le temps, servant de relais pour accéder au marché du travail, mais comme un créneau indispensable pour garantir le fonctionnement de notre société.*

Il ne fait nul doute qu'une panoplie de prestations ne sont pas dispensées par les entreprises traditionnelles. Voilà pourquoi notre chambre ne partage pas l'argument des organisations patronales selon lequel ces prestations constitueraient une concurrence déloyale.

Par ailleurs, notre chambre a de sérieux doutes que les entreprises commerciales aient l'encadrement nécessaire pour intégrer à moyen terme les personnes éloignées du marché du travail.

Une partie des personnes non qualifiées ou peu qualifiées – surtout dans l'industrie – ont fait l'objet de licenciements collectifs suite à des restructurations, externalisations ou fermetures de sorte que de tels postes de travail font souvent défaut.

Une autre partie de ces personnes ont justement été licenciées parce qu'elles ne satisfaisaient pas les exigences des employeurs.

Notre chambre ne voit donc pas comment les entreprises qui n'ont intérêt qu'à garder les meilleurs salariés seraient à même d'encadrer les salariés à faible qualification.

Certes, notre chambre soutient le gouvernement à responsabiliser davantage les employeurs à condition toutefois que ceux-ci s'engagent à embaucher les bénéficiaires de ces mesures une fois qu'elles ne sont plus financées par le fonds pour l'emploi. C'est là où le bât blesse!

Qui garantit qu'à la fin d'une mesure d'insertion, le bénéficiaire sera engagé? Qu'advient-il si, pour une raison ou une autre, une fois que la personne est engagée en contrat à durée indéterminée, le ministère décide de cesser les aides financières accordées? Est-il concevable que pendant les mesures en faveur de l'emploi, les entreprises bénéficient d'une main-d'œuvre bon marché financée par la collectivité publique sans avoir besoin, une fois que l'aide financière cesse, de fournir une contrepartie à la société?

Par ailleurs, notre chambre tient à considérer que le régime juridique des mesures d'insertion ou de réinsertion professionnelle constitue pour l'avenir un point d'interrogation. Si le régime actuel du contrat d'auxiliaire temporaire et du stage d'insertion et de réinsertion est régi par les dispositions de la loi modifiée du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi, force est de constater que le volet 4 du projet de loi 5501 ayant justement pour objet de changer le régime juridique de ces contrats n'a pas été repris dans la loi du 31 juillet 2006 modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi et 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.

Notre chambre ne peut que réitérer son observation déjà formulée dans son avis 34/2005 du 25 octobre 2005 sur le projet de loi 5501 précité que la pléthore et l'effritement de textes législatifs combinés avec la façon de légiférer au compte-gouttes entravent sérieusement leur mise en application.

En guise de conclusion, notre chambre demande au gouvernement de reconsidérer le projet de loi tout en préservant les intérêts des initiatives en faveur de l'emploi existantes dont le succès pour l'encadrement de personnes éloignées du marché du travail a été incontestable jusqu'à ce jour.

2. Le projet de loi est-il conforme avec l'article 87 du traité de Rome?

L'article 87 dispose que *sauf dérogations prévues par le présent traité, sont 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.*

Au vu de cet article et faute de commentaire dans l'exposé des motifs, notre chambre se demande si le projet de loi est compatible avec le droit communautaire.

3. Du „projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social“ vers un „projet de loi contribuant au rétablissement du plein emploi“!

Tandis que le projet de loi 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“.

Contrairement aux ambitions de l'intitulé du projet de loi amendé qui va plus loin dans sa vocation que le projet initial, le législateur a rebroussé chemin en abondonnant la notion de „chômage social“ pour celle de „chômage incompressible“.

Notre chambre ne peut comprendre l'illogisme du changement de dénomination de la notion de chômage par rapport au changement de l'intitulé du projet de loi.

„Plein emploi“ et „chômage incompressible“ sont antinomiques! N'est-ce pas un peu hypocrite de vouloir rétablir le plein emploi tout en acceptant qu'une partie de demandeurs d'emploi se situent en marge du marché du travail? Ce serait avouer l'échec de la politique en faveur de l'emploi du gouvernement et par conséquent l'inutilité des mesures en faveur de l'emploi!

Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, l'auteur opinait encore qu'*on ne peut cependant pas affirmer que le chômage luxembourgeois soit devenu incompressible: le chômage d'aujourd'hui réside largement dans une inadéquation des demandes d'emploi avec les offres d'emploi: la non-qualification est devenue le facteur d'exclusion le plus grave et risque d'être accentué encore, notamment avec le développement de la société de l'information.*

Ce n'est donc que si l'on part de l'hypothèse que les personnes déphasées peu ou pas qualifiées doivent trouver un emploi par le biais des mesures d'insertion et de réinsertion ou d'activités socio-économiques que le projet de loi a sa raison d'être! Ce n'est qu'en poursuivant cette voie que le projet de loi mérite son intitulé „rétablissement du plein emploi“.

Voilà pourquoi notre chambre se prononce pour la suppression de la notion de „chômage incompressible“.

4. L'ADEM, juge souverain pour décider quel demandeur d'emploi bénéficiera de quelle mesure en faveur de l'emploi: activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles ou bien activités socio-économiques

Notre chambre regrette de constater qu'il n'existe aucune disposition prévoyant selon quels critères un demandeur d'emploi sera soumis dans une mesure plutôt que dans une autre.

Cette décision est toutefois de taille alors que d'une part, le régime juridique diffère fondamentalement (les demandeurs d'emploi se trouvant dans des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles sont soumis aux dispositions futures régissant le contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle alors que les demandeurs d'emploi se trouvant dans des activités socio-économiques sont soumis aux dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail) et d'autre part, un jugement de valeur a lieu sur le demandeur d'emploi qui sera jugé ou bien „récupérable“ (activités d'insertion et de réinsertion professionnelles) ou bien irrécupérable (activités socio-économiques).

Voilà pourquoi notre chambre demande d'introduire des dispositions concernant la procédure d'orientation du demandeur d'emploi afin que la personne concernée puisse juger du bien-fondé de la décision de l'ADEM et, le cas échéant, faire recours contre une décision qui lui serait préjudiciable.

*

II. LES OBSERVATIONS PONCTUELLES CONCERNANT L'ANALYSE DES AMENDEMENTS

1. Amendement 3: Le changement de définition des deux types de mesures en faveur de l'emploi

Le projet de loi 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 loi.

Le projet de loi amendé a modifié ces deux types de mesures comme suit:

- „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*.

Notre chambre constate avec satisfaction que le projet de loi amendé a abandonné la notion de „marché du travail non visé par la loi“ – qui faisait allusion à l'existence d'un véritable marché secondaire du travail – ainsi que l'expression équivoque et péjorative de „mesures de mise au travail“ au profit de celle de „activités socio-économiques“.

2. Amendement 3: supprimer la notion de chômage incompressible au profit de celle de chômage social

A l'instar de ce que notre chambre a exposé sous le point I.3., elle plaide en faveur de la réintroduction de la notion de chômage social, mieux compatible avec la finalité du „rétablissement du plein emploi“.

3. Amendement 4: le champ d'application

Notre chambre approuve – à l'instar de ce qu'elle a déjà souligné dans l'avis 33/2003 concernant le projet de loi initial – que l'attribution des mesures en faveur de l'emploi tombe sous la compétence exclusive de l'ADEM. Cela évitera des procédures alambiquées, complexes et lourdes qui, à la fin du compte, ne rapportent rien à personne.

Toutefois, notre chambre exige que l'ADEM soit dotée des ressources humaines et matérielles nécessaires afin de proposer aux demandeurs d'emploi les mesures adéquates, soit les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles soit les activités socio-économiques et d'encadrer ceux-ci de façon optimale pendant cette période.

4. Amendement 8: forme juridique de l'employeur

Notre chambre désapprouve l'obligation pour les employeurs d'adopter la forme d'une société commerciale afin de pouvoir bénéficier des avantages pour le financement des activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles.

A ce sujet, elle tient à renvoyer au point I.1. afin de souligner le rôle et le succès des initiatives en faveur de l'emploi existantes non seulement dans le domaine des activités socio-économiques, mais également dans les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles.

Il ne s'agit pas d'imposer une forme juridique à un employeur, mais plutôt d'inciter les employeurs à créer des postes de travail adaptés pour une main-d'œuvre déphasée peu ou pas qualifiée!

5. Amendement 9: le statut des bénéficiaires

Si notre chambre constate avec satisfaction le retrait du contrat de mise à niveau, création sui generis proposée dans le projet de loi initial et le recours aux instruments prévus dans la loi concernant la mise en œuvre du plan d'action national, à savoir, le contrat d'auxiliaire temporaire, le stage d'insertion et le stage de réinsertion professionnelle, elle se doit cependant de constater qu'elle n'est pas en mesure de juger du bien-fondé du projet de loi amendé alors que le projet concernant la révision des contrats précités fera l'objet de la transposition des récents accords tripartites.

Cette façon de légiférer au compte-gouttes est, aux yeux de notre chambre, plus que rocambolesque et contre-productive!

6. Amendement 9: le montant de l'indemnité versée au bénéficiaire et sa prise en charge par l'Etat

Notre chambre approuve le fait que le taux de participation financière de l'Etat pour organiser les activités d'insertion et de réinsertion professionnelles passera à 100% pour les entreprises disposant d'un agrément ministériel.

Elle exige toutefois, à l'instar de ce qu'elle avait déjà soulevé dans l'avis 33/2003, d'uniformiser l'indemnité pour tous les bénéficiaires des mesures en faveur de l'emploi (activités d'insertion/réinsertion professionnelles et activités socio-économiques) laquelle devrait correspondre à respectivement le salaire social minimum et le salaire social minimum qualifié qui leur reviendraient en cas d'occupation respectivement comme travailleur non qualifié et travailleur qualifié. De même elle revendique que dans les entreprises où il existe une convention collective, ils bénéficient des mêmes avantages que les autres salariés de l'entreprise.

Notre chambre rend cependant attentif au risque qu'une entreprise engageant une personne par le biais d'une des mesures prévues par la loi du 12 février 1999 ne propose pas de contrat de travail au terme de cette mesure et recourt à une autre personne lui proposant de nouveau une des mesures prévues par le présent projet de loi.

Les nouvelles dispositions amendement les contrats (CAT, SI, SRP) prévus par la loi PAN prévoient-elles des garde-fous pour exclure de telles hypothèses ainsi que des obligations à charge des entreprises pour engager les personnes en cause à l'expiration de leur mesure?

7. Amendement 10: Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire

Si notre chambre salue l'établissement d'un tel parcours d'insertion individuel constituant en quelque sorte un curriculum vitae professionnel, notre chambre déplore cependant, à l'instar de ce qu'elle a soulevé sous le point I.4., l'absence de dispositions concernant la décision en amont consistant pour l'ADEM d'envoyer un demandeur d'emploi dans une mesure plutôt que dans une autre.

8. Amendements 13 et 15: les activités socio-économiques

Notre chambre juge la définition des activités socio-économiques trop concise et demande davantage de précisions sur ce que constitue „les besoins de la société non satisfaits par le marché ordinaire du travail“.

9. Amendement 16: Forme juridique de l'employeur

Notre chambre se prononce contre l'obligation d'adopter la forme d'une société commerciale à l'instar de ses remarques concernant le point 6 au sujet de l'amendement 8.

10. Amendement 19: L'agrément ministériel

Notre chambre juge indispensable d'insérer un critère supplémentaire pour obtenir l'agrément, à savoir, qu'il a respecté et respectera les dispositions légales en matière de droit du travail et de sécurité sociale.

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

*

La fraction minoritaire de la Chambre de travail est cependant d'avis qu'en raison des observations générales et des observations ponctuelles concernant l'analyse des amendements formulées par la Chambre de travail et qu'elle partage entièrement, il serait indispensable de retirer le projet de loi sous avis de même que la deuxième série d'amendements et de reformuler en concertation avec les acteurs du secteur socio-économique un texte coordonné qui tiendrait compte des critiques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 27 octobre 2006

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

