

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi relative à la lutte contre le chômage social

Par dépêche du 23 mai 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Par cette loi, le législateur entend donner aux diverses initiatives, actuelles et futures, prises en matière de lutte contre le chômage social, un cadre légal dans le but:

- de leur donner une assise définitive;
- d'en accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement:
 - réglementation de l'accès aux initiatives;
 - prise en charge globale de la personne;
 - coordination entre l'ensemble des acteurs concernés;
 - traitement égalitaire des entreprises privées et du secteur associatif;
- d'en renforcer l'efficacité sociale;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel;
- d'en augmenter la transparence financière.

Le projet de loi s'applique aux bénéficiaires qui:

- soit, ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage ou 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;
- 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;
- soit, 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.

A. REMARQUES GENERALES

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient de prime abord à relever que toute mesure préventive et de lutte contre le chômage, et toute mesure en faveur de l'emploi, sont à soutenir et qu'elle en félicite leurs auteurs.

Il en est de même pour la démarche sous avis, qui favorise l'embauche de personnes (estimées actuellement à plus de 1.200) rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, indépendamment de l'évolution conjoncturelle, démarche que la Chambre approuve donc pleinement.

La Chambre estime qu'il importe "*d'activer*", dans les meilleurs délais, les personnes précitées afin d'éviter qu'elles ne s'enlisent dans un régime passif, voire l'exclusion sociale, étant entendu que le travail reste une force d'intégration dans la société et demeure une vraie valeur, une source de dignité et d'utilité sociale.

Les observations et réserves formulées ci-après n'entendent donc nullement mettre en doute le bien-fondé et la pertinence du projet de loi, mais sont à considérer comme contribution devant servir à affiner les dispositions sous avis.

B. REMARQUES SPECIFIQUES

Dans le cadre de la lutte contre le chômage social, le projet de loi fait une nette distinction entre deux activités différentes, à savoir:

- d'une part, les activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle qui sont à considérer comme activités transitoires en vue d'une insertion à court terme sur le marché de travail concurrentiel, dit "*marché de travail primaire*";
- d'autre part, des mises au travail, c'est-à-dire des embauches dans des structures définitives protégées oeuvrant comme acteur sur le marché de travail, exerçant des activités relevant de besoins non satisfaits par le marché de travail concurrentiel ou libre.

La liste* des différentes mesures d'insertion professionnelle s'établira dès lors comme suit:

- CAT PR (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur PRivé): pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant, dans une entreprise privée pendant les heures de travail, une initiation pratique rémunérée facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active;
- CAT PU (Contrat d'Auxiliaire Temporaire du secteur PUBlic): même type de contrat, mais dans le secteur public;
- SIE (Stage d'Insertion en Entreprise): pour demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans recevant une formation théorique et pratique dans le cadre d'un placement en stage indemnisé auprès d'un employeur;
- SRP (Stage de Réinsertion Professionnelle): même chose pour demandeurs d'emplois âgés de plus de 30 ans;
- FORMA mesures de FORMAtion réalisées afin de permettre une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail;
- PA (Pool des Assistants): pool de personnes rémunérées, chargées d'assister les directeurs des établissements post-primaires dans la surveillance et dans les domaines périscolaire et administratif;
- MT (Mises au Travail): occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés;
- MS (Mesures Spéciales): pour demandeurs d'emplois non indemnisés par l'ADEM, pris en charge par des associations sans but lucratif, subdivisées par le projet de loi sous avis en
- ° activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles et
 - ° mises au travail.

*ne sont pas reprises les activités d'encadrement et de suivi des demandeurs d'emploi, telles que les ateliers de conseil et d'orientation, les cours d'initiation et de perfectionnement organisés par diverses institutions, ainsi que le passage au travail à temps partiel d'un ou de plusieurs salariés rendant possible l'embauche de chômeurs résidents

S'y ajoutent encore les diverses activités d'insertion professionnelle du Service National d'Action Sociale (SNAS) dans le cadre du revenu minimum garanti, telles que l'affectation temporaire indemnisée, la préparation et recherche assistée, les stages en entreprise et les mesures de formation.

Il en ressort qu'il devient de plus en plus difficile de se retrouver dans cette multitude de mesures et d'activités, au point que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics craint que certaines mesures et/ou aides aux employeurs risquent de ne pas être suffisamment connues et exploitées.

En outre, la terminologie employée prête à confusion. La distinction entre un stage d'insertion professionnelle et une activité d'insertion professionnelle par exemple n'est pas évidente.

De même, la "*mise au travail*" désigne aussi bien l'occupation à des travaux d'utilité publique de demandeurs d'emploi indemnisés, que des embauches dans des structures définitives oeuvrant comme acteur sur le marché de travail. D'ailleurs, cette terminologie ne peut se défaire d'une connotation négative et ne pourra qu'encourager ceux qui entonnent l'air de la prétendue indisponibilité au travail des chômeurs "*récalcitrants*" de longue durée.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre propose de revoir également la distinction faite dans le projet de loi sous avis entre le "*marché de travail primaire*" pour les chômeurs jugés "*recupérables*" et un marché (forcément) secondaire ou subalterne regroupant les chômeurs qui, pour des raisons autres que conjoncturelles, éprouvent de grandes difficultés, voire n'ont guère de chances, pour trouver un emploi sur le marché de travail dit primaire.

Rappelons que l'un des buts des initiatives prises dans le cadre de la lutte contre le chômage social est précisément d'éviter l'exclusion sociale, c'est-à-dire éviter de créer des marginalisés sur un marché de travail de deuxième classe.

Toutes les initiatives en faveur de l'emploi prises dans le cadre de la lutte contre le chômage social constituent, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, des activités socio-écono-

miques qui font partie intégrante et à part entière du marché de l'emploi, tout en améliorant l'employabilité des concernés pour pouvoir, si tel était leur désir, obtenir ailleurs un autre emploi offrant de meilleures conditions.

La Chambre estime donc qu'il n'existe qu'un seul marché de travail sur lequel chacun n'aspire qu'à une seule chose: bénéficier d'un emploi stable avec un contrat de travail qui lui assure au minimum les moyens d'organiser sa vie de manière décente.

Voilà pourquoi la Chambre se prononce contre

- toute indemnisation au-dessous du salaire social minimum,
- tout contrat de travail atypique à l'image du "*contrat de mise à niveau*",
- toute extension d'un contrat à durée déterminée au-delà de 24 mois,

tels que prévus dans le projet de loi sous avis.

En ce qui concerne la création d'un nouveau comité de suivi, la Chambre craint que ce nouvel organe ne suive qu'une mode qui devient institution au Grand-Duché et qui tend à créer pour tout problème un comité de suivi ou autre observatoire qui, en fin de compte, ne font qu'alourdir la procédure.

La Chambre se demande dès lors si les attributions dévolues par le projet de loi au comité de suivi ne pourraient pas être plus utilement reprises par l'ADEM ou une autre instance existante.

Finalement, la Chambre ne saurait approuver que la seule forme juridique qui donne droit aux avantages financiers prévus dans le projet de loi soit celle d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales (article 16 du projet).

Cette restriction n'impose en effet pas seulement aux organisations actuellement actives dans le cadre de la lutte contre le chômage social de changer de statut juridique, mais elle exclut dès le départ les entreprises et établissements publics jouissant de l'autonomie admi-

nistrative et budgétaire, qui pourraient toutefois utilement apporter une contribution dans la lutte contre le chômage social.

C. EXAMEN DU TEXTE

Article 2(a)

La notion d'un "*marché du travail non visé par la présente loi*" prête à confusion. La définition de ce "*marché non visé*" reprise sub article 2(n), selon laquelle il s'agit en l'occurrence de l'"*ensemble des employeurs ne tombant pas sous le champ d'application de la présente loi*" n'apporte pas de précision non plus.

Compte tenu des réserves formulées ci-avant par rapport à l'intention du législateur de scinder le marché de travail en un marché primaire et un marché secondaire, la Chambre propose de retenir la définition suivante:

"(a) activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle: activités d'un employeur ayant comme finalité la procuration, moyennant un contrat de travail, d'un emploi à des personnes éprouvant des difficultés particulières pour trouver un emploi indépendamment de l'évolution conjoncturelle".

Article 2(b)

La terminologie de "*mise au travail*" est particulièrement mal choisie. Conformément à ce que la Chambre a développé sub "*Remarques spécifiques*" ci-avant, il s'agit en l'occurrence d'activités socio-économiques rémunérées en tant que telles, qui font partie intégrante du marché de travail, et non de mises au travail comme corollaire d'une indemnisation versée par l'ADEM ou dans le cadre du RMG. Le libellé de l'article 2(b) est en conséquence à modifier en "*activité socio-économique*".

La définition de l'activité socio-économique est à compléter par la précision que l'emploi est offert dans le cadre d'un contrat de travail

conformément à la loi modifiée du 24 mai 1989 concernant le contrat de travail.

Article 2(c) et (d)

Les définitions sont à adapter conformément aux remarques ci-avant sub article 2(b).

Article 2(g)

Le bout de phrase "*sur le marché du travail non visé par la présente loi*" est à biffer.

Article 2(h)

Conformément à la demande de la Chambre de renoncer à des contrats de travail atypiques, la rubrique (h) est à supprimer.

Article 2(k)

Le "*contrat de mise à niveau*" est à remplacer par un "*contrat à durée déterminée ou indéterminée*".

La Chambre rappelle sa demande de ne pas exclure les entreprises et établissements publics de la lutte contre le chômage social. Il y a donc lieu de remplacer "*à l'exception de l'Etat*" par "*y compris les entreprises et établissements publics, à l'exception de l'Etat*".

Article 2(n)

Le point (n) est à supprimer.

Article 3

L'expression "*activité de mise au travail*" est à remplacer par "*activité socio-économique*". Cette remarque vaut pour tout le texte du projet de loi.

Dans l'hypothèse d'un accueil favorable à la demande de la Chambre d'associer les entreprises et établissements publics à la lutte contre le chômage social, le paragraphe (4) de l'article 3 serait à compléter en conséquence.

Article 6

La Chambre renvoie à ses observations sub "*Remarques spécifiques*" concernant l'utilité douteuse d'un comité de suivi faisant fonction d'intermédiaire entre, d'une part, le comité permanent de l'emploi, et, d'autre part, l'Administration de l'Emploi et les acteurs sur le terrain.

Articles 7 et 8

La Chambre revendiquant l'application de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, les dispositions des articles 7 et 8 sont soit à supprimer soit à modifier en conséquence.

Article 9

La Chambre renvoie à ses observations sous "*Remarques spécifiques*" ci-avant. Etant donné que les activités dans le cadre de la lutte contre le chômage social sont, selon la Chambre, à considérer comme partie intégrante du marché de travail, "*l'indemnité*" des bénéficiaires, qui en conséquence constitue un salaire, ne pourra être inférieure au salaire social minimum (nominal ou qualifié, selon le cas), étant entendu que, dans les entreprises où il existe une convention collective, celle-ci sera d'application.

Article 10

L'application de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail rend cet article superflu.

Article 16

La Chambre renvoie à ses observations concernant l'association des entreprises et établissements publics à la lutte contre le chômage social.

Ce n'est que sous la réserve des observations et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 janvier 2004.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG