



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

19 juin 2018

AVIS II/28/2018

relatif au 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

Par lettre en date du 21 mars 2018, Madame Corinne CAHEN, ministre de la Famille et de l'Intégration, a saisi pour avis notre chambre du 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.

1. Ce projet de loi vise à faciliter l'intégration, et surtout le maintien dans l'emploi des personnes ayant le statut de salarié handicapé ou étant en reclassement externe, par la création d'une activité appelée « assistance à l'inclusion dans l'emploi » (ci-après « activité d'assistance »). Dans ce cadre, le texte prévoit en outre les conditions de la prise en charge de l'assistance par le Fonds pour l'Emploi, ainsi que les conditions de l'obtention de l'agrément en tant que service ou assistant à l'inclusion dans l'emploi (ci-après « service d'assistance » et « assistant »).

2. De par son objet, la loi contribue à mettre en œuvre la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH) et plus particulièrement son article 27 relatif au travail et à l'emploi. Cet article dispose, entre autres, que les Etats Parties s'engagent à prendre les mesures appropriées pour promouvoir les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail, ainsi que l'aide à la recherche et à l'obtention d'un emploi, au maintien dans l'emploi et au retour à l'emploi.

3. Pour les salariés en reclassement externe la présente loi s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de mettre à disposition de ces personnes incapables d'exercer leur dernier poste de travail des instruments adéquats permettant de les réintégrer, le plus rapidement possible et de façon durable, dans le marché de l'emploi.

4. De manière générale il faut souligner que le but recherché par l'introduction de cette nouvelle forme d'assistance est double. D'une part, il s'agit plus particulièrement de promouvoir l'inclusion professionnelle de personnes bénéficiant du statut de salarié handicapé ou en reclassement externe sur le marché ordinaire de travail, 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. D'autre part, cette assistance vise à donner aux entreprises la possibilité de recourir à un expert externe agréé pour accompagner le processus d'intégration professionnelle dans l'entreprise d'une ou de plusieurs personnes bénéficiant du statut de salarié handicapé ou en reclassement externe.

5. Le projet de loi prévoit la possibilité d'une prise en charge de cette assistance par le Fonds pour l'emploi. A cet effet, il est introduit un nouveau point 50 au premier paragraphe de l'article L.631-2 du Code du travail. Il est dès lors indispensable d'assortir la mesure de certaines conditions pour éviter des abus et pour pouvoir garantir une assistance de qualité. C'est pour cette raison qu'il a été décidé de réglementer l'accès à l'activité d'assistance à l'inclusion dans l'emploi.

6. En outre, le Plan d'action national de mise en œuvre de la CRDPH, approuvé en mars 2012 par le Gouvernement luxembourgeois, prévoit, entre autres, que : « *l'objectif est d'augmenter le nombre de places disponibles pour les personnes handicapées sur le marché du travail ordinaire, où il est indispensable qu'elles puissent collaborer avec des personnes qui ne sont pas dans une situation de handicap. Les personnes handicapées doivent pouvoir s'assurer un revenu stable, (...)* »

Parmi les mesures retenues dans le Plan d'action national, les mesures deux et trois concernent l'emploi. La mesure trois évoque de nouveaux modèles fonctionnels qui devront être adoptés pour favoriser l'insertion : « *(1) le jobcoaching/emploi assisté : accompagnement intensif des demandeurs d'emploi en situation de handicap et des employeurs, depuis l'embauche jusqu'à l'intégration dans l'entreprise, en passant par le suivi à long terme des relations professionnelles ; (2) les équipes encadrées : dans l'entreprise, tout comme dans un atelier protégé, le travail en groupe permet un meilleur encadrement et un accompagnement plus ciblé par une équipe d'éducateurs et par du personnel qualifié et spécialisé.* »

7. Au cours des dernières années, l'accompagnement vers et dans l'emploi (jobcoaching) de personnes bénéficiant du statut de salarié handicapé a fait ses preuves, entre autres, grâce à des projets du Fonds Social Européen gérés par des associations nationales.

8. Par ailleurs, 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. Ces activités d'accompagnement trouvent leur fondement dans une mission confiée par la loi aux ateliers protégés. Les contrats de travail des ateliers protégés conclus avec les salariés handicapés reprennent d'ailleurs explicitement que l'atelier protégé promeut l'accès des salariés handicapés à des emplois sur le marché de travail ordinaire et assure, le cas échéant, leur suivi en milieu ordinaire.

9. Nonobstant ces initiatives, il faut constater que l'inclusion de salariés handicapés sur le marché de travail ordinaire est aujourd'hui toujours insatisfaisante et le taux d'inclusion se situe largement en-dessous des minima indiqués dans la loi.

10. Vu qu'il en est de même pour les salariés qui, en application des dispositions relatives à l'emploi de salariés incapables d'occuper leur dernier poste de travail prévues au Titre V du Livre V du Code du travail, sont en reclassement externe, il a été décidé de les faire profiter également du nouveau dispositif relatif à l'assistance pour augmenter ainsi leurs chances à réintégrer durablement le marché de l'emploi.

11. L'assistance telle que prévue par le présent projet de loi est 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.

12. 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. Le cercle des bénéficiaires potentiels de l'assistance ne se limite d'ailleurs pas au cercle des bénéficiaires des mesures proposées par les ateliers protégés mais à tout salarié handicapé orienté vers le marché de travail ordinaire et à tout salarié en reclassement externe travaillant dans le secteur privé ou bénéficiant d'une mesure de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après ADEM) en faveur de l'emploi auprès d'un employeur du secteur privé.

13. L'inclusion se heurte souvent au fait que les entreprises ne sont pas outillées pour accompagner le processus long et délicat de l'inclusion de la personne ayant la qualité de salarié handicapé ou présentant des problèmes de santé significatifs. En effet, l'inclusion professionnelle exige non seulement une bonne connaissance du handicap ou de l'état de santé et de leurs répercussions sur le déroulement du travail, mais aussi une préparation adéquate des collaboratrices et collaborateurs de l'entreprise pour leur permettre de bien gérer la situation.

14. Des entreprises contactées par l'ADEM et d'autres acteurs hésitent à engager une personne ayant la qualité de salarié handicapé ou se trouvant en reclassement externe car ils craignent ne pas avoir les moyens nécessaires pour offrir un accompagnement qui réponde aux défis posés.

15. L'assistance est donc proposée comme solution aux problèmes évoqués ci-dessus.

16. Elle est demandée conjointement par l'employeur et le salarié handicapé ou en reclassement externe. Elle est accordée suivant une procédure en deux étapes pour une période maximale de deux ans en cas de contrat à durée indéterminé et 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. La prise en charge par le Fonds pour l'Emploi de l'assistance est accordée sur présentation des pièces justifiant le recours à une assistance. Le Fonds pour l'Emploi verse le montant directement à l'assistant ou au service d'assistance. L'activité d'assistance requiert une grande expertise dans le domaine du handicap, de la santé au travail, une connaissance du monde du travail et un savoir-faire dans la gestion de projets individuels et de groupe.

17. L'assistant développera son activité dans un contexte dans lequel il est déterminant de savoir concilier les attentes et les contraintes du monde du travail et ceux du salarié handicapé ou en reclassement externe. Une haute éthique déontologique étant de rigueur, l'assistance financée par le Fonds pour l'Emploi ne pourra être assurée que par des personnes disposant d'un agrément ministériel.

18. Les principales conditions pour pouvoir obtenir un agrément ministériel afin d'exercer en tant qu'assistant sont (1) la qualification professionnelle adéquate, (2) la formation continue, (3) la compréhension et la faculté de s'exprimer dans au moins une des trois langues usuelles du Luxembourg et (4) le respect des conditions d'honorabilité.

19. Les futurs assistants seront choisis parmi les professionnels agréés de santé ainsi que les professionnels actifs dans les domaines pédagogique, psychologique, social et médical avec un diplôme de niveau bachelor. Les détenteurs d'un diplôme d'aptitude professionnelle sont également visés, s'ils peuvent se prévaloir, entre autres, d'une expérience professionnelle de trois ans dans le domaine du handicap, et de formations continues dans le domaine socio-éducatif.

20. A noter que l'activité d'assistance est susceptible de bénéficier à l'ensemble de la société en favorisant l'insertion sociale des personnes handicapées ou en reclassement externe par l'activité économique.

21. En guise de conclusion, il convient de préciser que le projet de loi vise uniquement les personnes bénéficiant du statut de salarié handicapé et les personnes en reclassement externe qui sont engagés par un employeur du secteur privé ainsi que celles bénéficiant d'une mesure de l'ADEM auprès d'un employeur du secteur privé.

22. Dans le secteur public, l'assistance est assurée par le service psychosocial, relevant de la compétence du Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, mis en place en 2016. Ce service interne au secteur public a pour vocation de prévenir les risques psychosociaux dans la Fonction publique et d'intervenir afin de (r)établir une bonne qualité de vie au travail. Il s'adresse aux fonctionnaires, employés et salariés de l'Etat et des communes. Afin de pouvoir encadrer au mieux les nombreux salariés handicapés et en reclassement engagés auprès de l'Etat et des communes, 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 ce projet de loi soit déployé à partir du service psychosocial. Le Service psycho-social entend lui-même accomplir les missions exercées dans le secteur privé par les assistants à l'inclusion dans l'emploi ou, le cas échéant, recourir à des assistants agréés.

23. Si la CSL accueille favorablement toute mesure ayant pour objet de faciliter l'accès au marché du travail de personnes difficilement employables comme, en l'espèce, les salariés handicapés et les salariés en reclassement externe, elle se doit toutefois de constater que l'auteur du projet de loi reste en défaut de dresser un bilan général de toutes les mesures d'orientation, de formation, de rééducation, d'intégration ou de réintégration et aides financières déjà existantes ainsi que de leurs tenants et aboutissants. La CSL se doit de constater qu'au lieu d'analyser régulièrement les mesures et aides introduites par le législateur en vue de les maintenir, modifier ou de les retirer, la pratique de légiférer consiste

malheureusement à ajouter de façon récurrente de nouvelles mesures et aides susceptibles d'embrouiller encore davantage la compréhension et la lisibilité des textes de loi. Aussi la CSL regrette-t-elle que les mesures et aides existantes en matière d'employabilité et d'accès au marché du travail de salariés difficilement à placer ne fassent pas l'objet d'un contrôle régulier et permanent.

23bis. A titre d'exemple, l'article L.562-3 du Code du travail fixe des quotas d'emploi de salariés handicapés par rapport à l'effectif total du personnel occupé des entreprises, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. L'opinion publique ignore cependant combien d'entreprises ont respecté jusqu'à présent ces quotas et combien d'entreprises n'ayant pas respecté ces quotas ou ayant refusé d'embaucher le nombre prescrit de salariés handicapés ont été enjointes à payer une taxe de compensation équivalant à cinquante pour cent du salaire social minimum à verser mensuellement au Trésor public.

23ter. Il en va de même en ce qui concerne le suivi et l'efficacité de toutes les mesures d'insertion d'emploi prises en charge par le Fonds pour l'emploi prévues à l'article L.631-2 du Code du travail. A défaut de suivi du parcours professionnel des personnes bénéficiant de telles mesures d'insertion d'emploi – et notamment de la question de savoir combien parmi les personnes vont décrocher à la fin de leur contrat de travail à durée déterminée ou de leur mesure d'emploi un CDI ou continuent à être embauchées une fois que la prise en charge des cotisations sociales ou d'une partie du salaire par le Fonds pour l'emploi prend fin – la CSL craint que de telles mesures ne soient détournées de leur finalité initiale pour permettre aux employeurs d'engager des demandeurs d'emploi à bon marché.

24. De façon générale, et abstraction faite de l'absence de bilan global et abstraction faite de l'efficacité et de l'utilisation des mesures et aides déjà existantes et financées par le Fonds pour l'emploi, la CSL doute fortement que la majorité des employeurs en connaisse leur éventail.

25. Voilà pourquoi la CSL exprime de sérieux doutes que par le biais du présent projet de loi, le législateur arrive à augmenter sérieusement le taux d'emploi des salariés handicapés et en reclassement externe.

26. A côté des remarques d'ordre général exprimées ci-avant, la CSL se doit encore de formuler quelques observations concernant le texte proprement dit.

27. Concernant l'article L.553-3, paragraphe 1, point 5) et paragraphe 2, point 1) disposant que les assistants et services d'assistance à l'inclusion dans l'emploi agréé doivent remplir les conditions d'honorabilité qui s'apprécient sur base des antécédents judiciaires, la CSL tient à réitérer que de tels antécédents judiciaires ne devraient être pris en considération que s'ils peuvent être requis conformément à la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et s'ils ont un lien direct avec l'exercice de l'activité en question.

28. Concernant l'article L.553-4 prévoyant que la demande de l'assistance qui doit être adressée au directeur de l'ADEM doit être introduite conjointement par le salarié handicapé ou en reclassement externe, l'assistant et l'employeur, la CSL craint une fois de plus que lorsque l'accord de l'employeur est une condition sine qua non pour déclencher le recours à l'assistance, la mesure en question ne risque d'être vouée à l'échec.

29. Concernant l'article L.533-6, paragraphe 1 selon lequel la durée de l'assistance ne peut dépasser la durée du contrat à durée déterminée ou la mesure de l'ADEM en faveur de l'emploi, la CSL redoute que la prise en charge financière de l'assistance par le Fonds pour l'emploi

risque d'apporter une plus-value pour le salarié concerné si celui-ci ne dispose d'aucune promesse d'embauche à l'expiration du contrat ou de la mesure d'emploi.

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 19 juin 2018

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature consisting of several overlapping loops and a horizontal stroke at the bottom.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature in a cursive style, starting with a large 'R' and ending with a flourish.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.