

# Parlons chômage – parlons chômeurs

## Réflexions autour du projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social

Jos Freylinger

### De 1970 à nos jours

Ce n'est qu'au milieu des années 1970 que le chômage devint une réalité politique au Luxembourg. Rappelons-nous: La crise sidérurgique frappe de plein fouet l'Europe et plus spécialement notre région. Pour les gouvernements successifs, le maintien de l'emploi devenait une priorité. Les habitants du sud du pays se rappellent encore bien les retombées de la loi du 25 juillet 1975 "autorisant le gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements" et à "définir des travaux extraordinaires d'intérêt général". Les Divisions Anti-Crise (DAC) étaient nées. La loi du 30 juin 1976 créa le Fonds de Chômage. Cette loi était le point de départ de la création de toute une série d'outils pour favoriser l'intégration ou la réintégration dans le marché du travail. Je me limite ici à en citer quelques-uns comme l'aide au réemploi, l'aide pour chômeurs âgés, l'aide à la mobilité géographique, etc.

Tout au long de cette période, dominée par le déclin sidérurgique, un certain nombre d'associations sans but lucratif se sont engagés sur une réalité de plus en plus inquiétante au Luxembourg, c'est-à-dire l'exclusion en général, et plus précisément l'exclusion des jeunes et moins jeunes du monde du

travail. Grâce à leur engagement, des structures intéressantes et efficaces de réinsertion professionnelle ont vu le jour. N'en citons que quelques-unes comme Interactions avec leur entreprise Polygone ou la coopérative Colabor ou bien encore Aarbechtshelief.

---

**Les personnes en question  
sont très souvent  
des pères ou mères de famille qui  
ont des enfants  
dans l'enseignement  
secondaire ou universitaire,  
qui ont une maison à payer  
etc. Réorganiser sa vie,  
se refaire  
une carrière professionnelle  
avec ce fardeau sur les épaules  
n'est pas évident.**

---

Ce qui est commun à l'ensemble de toutes ces initiatives, c'est que leur financement dépendait, et dépend toujours du Ministère de la Famille et non pas du Ministère du Travail.

En considérant cette double approche – mesures législatives du ressort du Ministère du Travail et de l'Emploi, mesures associatives ressortissant du Ministère de la Famille – on pourrait sans trop exagérer en venir à l'hypo-

thèse que le pays connaît en gros deux types de chômeurs: les chômeurs pour raisons économiques et les "chômeurs pour incompétence personnelle".

La politique gouvernementale dans le cadre de la lutte contre le chômage se concentrait à partir des années 1980 sur une croissance nette de l'emploi salarié intérieur d'un côté et sur la formation des demandeurs d'emploi de l'autre côté afin d'augmenter – selon le jargon communautaire – leur "employabilité".

Sur initiative des syndicats représentatifs sur le plan national, de nouvelles initiatives de lutte contre le chômage sont lancées au milieu des années 1990. Avec des fonds en provenance du Fonds Social Européen (FSE) et du Fonds pour l'Emploi luxembourgeois (FPE), un nombre conséquent d'initiatives locales et régionales sont créées. Les "Centres d'Initiative et de Gestion Local" (CIGL) initiés par "Objectif Plein Emploi asbl" (venant de l'OGBL) ou les nombreuses initiatives de "Pro-Actif" (venant du LCGB) et du "Forum pour l'emploi" ont comme finalité (je cite ici à titre d'exemple l'objectif social de Pro-Actif): "l'encadrement, l'initiation et le soutien des initiatives contre le chômage favorisant l'intégration sur le marché de l'emploi de demandeurs d'emploi. Les actions et projets de l'association visent la création d'un environnement favorable à l'emploi, notamment par le développement de nouveaux secteurs d'activité. L'association

*collabore étroitement avec différents partenaires actifs en matière d'emploi et de formation afin de parvenir à ses objectifs.*

*ProActif asbl développe des projets permettant une mise au travail des personnes concernées. C'est l'occasion pour ces personnes d'être formées, tant dans le cadre du travail (learning by doing) qu'à côté de celui-ci. Les domaines d'activité des projets sont très variés : aménagement de l'environnement, services de proximité, construction... Le but de la mise au travail est de sortir la personne sans emploi de son isolation, de renouer avec la vie active et de l'aider à s'intégrer dans le monde du travail.<sup>1</sup>*

Avec le Plan d'action national de 1999 ces initiatives sociales en faveur de l'emploi trouvaient leur légitimité d'action et se développaient considérablement.

Leur développement a incité le gouvernement actuel à élargir le cadre légal en place. Un nouveau projet de loi No. 5144 vient d'être déposé :

### Le Projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social

Selon l'exposé des motifs " le projet de loi tend à doter les initiatives dites initiatives sociales en faveur de l'emploi d'un cadre légal, dans le but

- (1) de leur donner une assise définitive
- (2) d'en accroître l'efficacité sur le marché de l'emploi par la coordination de leur développement
- (3) d'en renforcer l'efficacité sociale
- (4) d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel, et
- (5) d'en augmenter la transparence financière.

Ceci veut dire en première ligne que le législateur veut donner par cette loi une base légale à l'ensemble de ces initiatives qui s'inscrivent dans le cadre des plans d'action nationaux en faveur de l'emploi qui ont été votés au niveau communautaire sous la présidence Santer et qui sont cofinancés par le Fonds Social Européen. L'ensemble de ces projets doit viser à

- un développement local de l'emploi et la satisfaction de nouveaux besoins de la population

- endiguer le chômage de nature sociale
  - et activer les personnes les plus éloignées du marché du travail.
- Sans entrer dans les détails techniques de ce projet de loi, il faut retenir qu'il règle:
- le statut et l'agrément ministériel des

**Se retrouver  
à un certain moment  
de sa carrière au chômage  
est vécu par une majorité  
de personnes comme  
un échec personnel.  
Pour eux le monde s'arrête.**

associations qui entrent dans un projet cofinancé par le Fonds Social Européen et le Fonds pour l'Emploi

- le rôle des autres organes impliqués dans ce type de projets comme l'Administration de l'Emploi (ADEM), le ser-

- vice national de l'action sociale (SNAS), le Comité permanent de l'emploi
- le type d'activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles possibles
- le statut des demandeurs d'emploi dans ce type de mesures
- les conditions du soutien financier de l'État
- l'instauration d'un comité de suivi chargé de suivre l'évolution des demandeurs d'emploi concernés par cette loi.

En supposant que le Projet de loi présenté passe toutes les instances et entre en vigueur pour la fin de cette année 2003, sa mise en application demandera des efforts sérieux. A l'heure actuelle, plus de 3000 demandeurs d'emploi se trouvent dans l'un ou l'autre type de mesures d'insertion. Des mesures de transition seront nécessaires, afin de mettre conforme à cette loi l'ensemble du dispositif déjà en place. Ce sera un travail titanesque pour les fonctionnaires concerné(e)s du Ministère du Travail et de l'Emploi, de l'ADEM et le nouveau Comité de Suivi. Ils prennent en quelque sorte un train en marche.



## Une chance perdue

Le projet de loi 5144 n'est pas une grande avancée en matière de lutte contre le chômage au Luxembourg. Il règle et légalise une situation existante depuis des années. Et les auteurs du projet l'ont bien précisé lors de sa présentation à l'ensemble des acteurs du secteur concerné à Mondorf-les-Bains en date du 16 juillet 2003. Certains domaines ne sont pas développés dans ce projet, par exemple le développement de la formation continue et le rôle des communes dans le dispositif. De plus, le texte en dit peu sur l'éternelle question de la concurrence entre le secteur marchand et non-marchand ainsi que sur les règles concernant les marchés publics. Il n'ouvre pas non plus de vraies perspectives en matière de conseil et de coaching pour les personnes en recherche d'emploi. Et en dernier lieu, il ne consacre aucune ligne sur le développement d'une économie sociale et solidaire au Luxembourg.

Par contre, le projet par son texte et son intitulé donne une image assez négative de la personne en recherche d'emploi. C'est elle qui est incapable ou qui ne veut pas travailler et les mesures doivent la prendre en charge pour l'insérer dans le travail. Si la personne "bénéficiaire" de la mesure échoue, le comité de suivi pourra décider de son incapacité à intégrer le premier marché du travail, et à ce moment lui offrir un contrat à durée indéterminée sur le second marché du travail. Pour le dire avec les mots d'André Reuter d'Inter-Actions asbl: „Durch das geplante Gesetz wird die soziale Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt quasi ISO-zertifiziert und das ist bedauerlich und sehr gefährlich.“<sup>2</sup>

## Si le rêve est permis

Engagé depuis des années dans la lutte contre le chômage, l'auteur de cet article rêve d'une politique cohérente de lutte contre le chômage et d'un vrai appui à l'adresse de la personne sans travail. Le chômage est devenu un fléau de notre société. Le fonctionnement de notre système économique est la raison même du chômage. Soyons clairs pour une fois: Le chômage existe parce qu'il n'y a pas assez de travail. Et personne n'est à l'abri. Avec la seule différence que différentes couches de notre popu-

lation sont plus vulnérables que d'autres et demandent donc logiquement plus d'attention que d'autres. Et le problème ne sera certainement pas résolu avec le vote du projet de loi 5144. Trop de trous restent encore à boucher dans le filet de sauvetage en cas de chômage.

Voyons la situation au quotidien. La personne d'une quarantaine d'années perd son emploi par suite de la fermeture ou de la restructuration de son entreprise. Cette personne a droit à une indemnité de chômage de 80% de son dernier salaire pendant un an. – Et après? Si la personne remplit les condi-

---

**Malgré l'efficacité  
de ses employés  
et les efforts d'adaptation  
entrepris par l'ADEM,  
elle reste une administration  
qui ne prend pas (et ne peut  
pas prendre) en charge cette  
dimension humaine du chômage.  
La personne fragilisée  
reste seule  
avec ses problèmes  
devant cette administration.**

---

tions pour le revenu minimum garanti, elle le recevra. Il est clair qu'il existe un certain nombre de mesures qui peuvent prolonger la période de chômage indemnisé mais elles sont limitées dans le temps – et surtout dans les potentialités offertes. Les consultants du Réseau pour le Travail et la Promotion Humaine pourraient longuement parler des angoisses d'existence et du désarroi des personnes qui vivent ce type de situation. Les personnes en question sont très souvent des pères ou mères de famille qui ont des enfants dans l'enseignement secondaire ou universitaire, qui ont une maison à payer etc. Réorganiser sa vie, se refaire une carrière professionnelle avec ce fardeau sur les épaules n'est pas évident.

Se retrouver à un certain moment de sa carrière au chômage est vécu par une majorité de personnes comme un échec personnel. Pour eux le monde s'arrête. Ils commencent à décortiquer une jun-

gle légale et administrative inconnue. L'Administration de l'Emploi est le départ de ce parcours de découverte. Malgré l'efficacité de ses employés et les efforts d'adaptation entrepris par l'ADEM, surtout ces dernières années, elle reste une administration qui ne prend pas (et ne peut pas prendre) en charge cette dimension humaine du chômage. La personne fragilisée reste seule avec ses problèmes devant cette administration. C'est à elle de se débrouiller avec ses problèmes.

Pour réintégrer le "premier marché du travail", il devient nécessaire d'avoir une connaissance de ce marché et des techniques nécessaires pour réussir dans sa démarche. Peu de structures existent à l'heure actuelle qui peuvent vraiment conseiller, soutenir et accompagner les personnes sans emploi dans leurs démarches.

Un autre élément important à initier concerne la concertation de tous les acteurs sur le terrain en vue d'une action cohérente, avec au centre de leurs actions, les besoins et les désirs des personnes en recherche d'emploi. C'est avec eux et pour eux que nous travaillons. Ils doivent garder leur autonomie et leur autodétermination. Ils doivent devenir acteurs et non sujets de leur recherche d'emploi. Après tout le Luxembourg est petit et souvent nous pouvons embrasser d'un coup d'œil la situation des personnes en recherche d'emploi. Avec des dispositifs flexibles et de taille raisonnable, nous pouvons réagir plus vite et plus précisément sur les différents besoins et aspirations des personnes en recherche d'emploi. Seulement, il faut nous en donner les moyens.

Les mesures d'insertion régies par le projet de loi 5144 ne doivent en aucun cas cimenter un deuxième marché de travail pour personnes "inaptes au premier marché" et devenir ainsi le bassin déversoir de la main d'œuvre d'une économie inhumaine et d'une politique gestionnaire. Si ce projet de loi est le début d'un projet cohérent de lutte contre le chômage, l'auteur garde son espoir d'un meilleur avenir pour les personnes en recherche d'un emploi.

<sup>1</sup> Voir [www.proactif.lu](http://www.proactif.lu).

<sup>2</sup> Voir Inter-Actions newsletter avril 2003.