

N° 5144⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

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

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
RELATIF A L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL**

(23.3.2004)

Par sa lettre du 23 mai 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique. Par lettre du 11 février 2004, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a informé la Chambre de Commerce de l'amendement retenu par le Conseil de Gouvernement, dans sa réunion du 31 octobre 2003, relatif à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures. Tout d'abord, la Chambre de Commerce voudrait remercier le Ministre du Travail et de l'Emploi pour l'avoir saisie pour avis de l'amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique. Le présent avis tient compte de la version amendée du projet de loi initial.

*

REMARQUES GENERALES

L'objet du projet de loi sous analyse est de doter les initiatives dites „initiatives sociales en faveur de l'emploi“ (ci-après „les initiatives“) d'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;
- d'en renforcer l'efficacité sociale;
- d'en élargir le champ d'application aux entreprises du secteur concurrentiel, et
- d'en augmenter la transparence financière.“

Ces initiatives ont pour but de prendre en charge les personnes éloignées du marché du travail et d'améliorer leur employabilité par la formation et le travail.

Le dépôt du projet de loi sous examen exauce un vœu de longue date des organisations patronales. En conséquence, la Chambre de Commerce félicite les auteurs du projet de loi pour leur volonté de réglementer les activités des initiatives et de les soumettre à un cadre légal approprié. En effet, la Chambre de Commerce est d'avis qu'un cadre légal est nécessaire au vu des problèmes se posant sur le terrain en matière de financement, de marchés publics et de concurrence, à côté du problème sérieux de l'absence de résultats tangibles en matière d'insertion et de réinsertion.

Les origines du présent projet de loi remontent en 2001. Le Comité permanent de l'emploi, réuni en date du 3 avril 2001, avait décidé d'instaurer un groupe de travail tripartite dont la mission était de dresser un inventaire des projets, initiatives ou entreprises existants et auquel il incombait de réfléchir sur les règles à mettre en place quant à la forme et quant au contenu. Les grandes lignes d'un modèle reposant sur des propositions portant sur la forme des structures en question, les catégories de bénéficiaires, leur statut juridique, leur rémunération, la durée des mesures, la nature des travaux à exécuter, les modalités d'accompagnement et de suivi des bénéficiaires etc. avaient été avalisées par le Comité permanent de l'emploi en date du 20 mars 2002, ainsi que par le Comité de coordination tripartite en date du 11 avril 2002. Cet accord trouvé au sein du Comité de coordination tripartite est repris dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis. Les options définitives en vue de l'élaboration du projet

de loi avaient fait l'objet de discussions au sein du Comité de coordination tripartite le 7 octobre 2002. Les auteurs du projet de loi estiment que le texte soumis à examen tient compte dans une très large mesure des commentaires formulés par les partenaires sociaux à cette occasion.

La Chambre de Commerce doit cependant d'ores et déjà constater avec regret qu'un certain nombre de points fondamentaux, sur lesquels il y avait néanmoins une convergence de volontés entre partenaires sociaux, n'ont pas trouvé de retombée dans le projet de loi sous examen.

Ainsi, par exemple, l'accord obtenu au sein du Comité permanent de l'emploi prévoyait, en ce qui concerne les marchés publics, la „possibilité de l'attribution d'une quote-part budgétaire par l'Etat et les communes dans le cadre de leur obligation sociale avec le respect des seuils maxima pour marchés de gré à gré de la législation afférente sur les marchés publics“. La Chambre de Commerce regrette que cette limitation ne se retrouve pas au niveau du projet de loi amendé. En effet, l'amendement prévoit, par le biais d'une dérogation à la législation sur les marchés publics et dans le but d'augmenter l'employabilité des bénéficiaires, de pourvoir les employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelle de travaux en nombre suffisant, permettant d'opérer à moyen terme une transition des bénéficiaires pris en charge dans le monde économique. La Chambre de Commerce est d'avis que l'obligation à charge de l'Etat de garantir une concurrence loyale aux entreprises et d'éviter toute distorsion de concurrence prime l'obligation sociale alléguée de l'Etat de devoir garantir un certain nombre de marchés publics aux employeurs mentionnés. La Chambre de Commerce se permet de rappeler dans ce contexte que ce sont bien les entreprises opérant sur les marchés concurrentiels qui sont créatrices de richesse et d'emplois et que ce sont celles-ci qui contribuent dans une mesure non négligeable aux deniers publics par la voie de l'imposition fiscale.

La Chambre de Commerce regrette encore que les auteurs du projet de loi n'aient pas transposé dans le présent projet de loi l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi en ce qui concerne la délimitation des activités économiques soumises au présent projet de loi.

La Chambre de Commerce propose de modifier l'esprit du projet de loi sous avis dans le sens des accords trouvés au sein du Comité permanent de l'emploi. Pour ce faire, il y a lieu de se rabattre sur l'accord tel qu'il a été reproduit dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique. Les points suivants sont à relever dans ce contexte:

- La finalité des initiatives devra rester une intégration des bénéficiaires sur le premier marché du travail. Tout autre objectif ne devrait plus être considéré et ne serait partant plus éligible au régime d'aides généralisé.
- Le cercle des bénéficiaires devra être limité aux demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail. Le simple fait d'être inscrit pendant six mois à l'Administration de l'emploi ne suffit guère pour remplir cette condition.
- La durée des contrats devra être de dix-huit mois au maximum.
- La rémunération des bénéficiaires ne devra pas dépasser les 80% du SSM, sauf pour les structures définitives qui auront le caractère d'ateliers protégés.
- Les travaux devront être axés prioritairement sur des domaines, où il existe une demande suffisante en termes d'emploi sans pour autant interférer avec les activités des entreprises actives sur le premier marché du travail. Pour ce faire, il faut garantir que l'envergure des travaux ne dépasse pas les seuils maxima pour marchés de gré à gré.
- Le partenariat avec les entreprises du marché de travail primaire devra être clarifié.

Aux termes de l'exposé des motifs, les principaux objectifs du cadre légal sont au nombre de quatre.

En premier lieu, le projet de loi voudrait viser de manière prioritaire une prise en charge globale des bénéficiaires potentiels. L'idée sous-jacente est une activation dans les plus brefs délais des demandeurs d'emploi (inscrits depuis plus de 6 mois à l'Administration de l'Emploi) moyennant des conditions d'accès claires et transparentes, ainsi qu'un suivi permanent de la personne en activité d'insertion et de réinsertion (qualité de la prise en charge et pérennité du curriculum de la personne en cause).

La Chambre de Commerce souscrit évidemment à l'idée de l'activation des demandeurs d'emploi. Toutefois, elle se doit de constater que jusqu'à présent il n'y a pas encore de résultats concrets ou représentatifs en ce qui concerne l'insertion ou la réinsertion de demandeurs d'emploi suite à une participation de ceux-ci dans une mesure d'emploi d'une des initiatives. La Chambre de Commerce voudrait insister sur le fait que l'embauche de demandeurs d'emploi par les initiatives ne doit pas constituer une sorte de „chômage euphémique“.

Deuxièmement, le projet de loi se propose de traiter de manière égalitaire les entreprises privées et le secteur associatif. Les raisons principales sont que „toute politique active en faveur de l'emploi doit viser également, sinon en priorité, le marché du travail concurrentiel“, d'une part, et qu'un „traitement égalitaire entre monde associatif et monde économique aide à prévenir les discussions relatives à une éventuelle concurrence déloyale d'entités sans but lucratif, cofinancés dans une très large mesure par des fonds publics, et offrant des services sur le marché concurrentiel“, d'autre part.

La Chambre de Commerce partage le point de vue des auteurs du projet de loi que toute politique active de l'emploi doit viser prioritairement le marché concurrentiel. En même temps, et tout comme les auteurs du projet de loi l'ont pertinemment remarqué, une telle politique doit absolument éviter de créer des problèmes de concurrence. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se doit de critiquer l'emploi du terme d'„éventuelle concurrence déloyale“ par les auteurs du projet. Il ne s'agit en réalité pas d'une hypothétique situation de concurrence déloyale, mais bien d'une réelle distorsion de concurrence, alors que le coût des travaux – et donc de la main-d'œuvre – offerts par les initiatives n'a pas besoin d'être couvert par le prix proposé aux clients mais sera supporté, en fin de compte, par les deniers publics. La Chambre de Commerce ne voudrait, dans ce contexte et à des fins de simple comparaison, que rappeler que les aides financières destinées au soutien du développement des entreprises artisanales et commerciales octroyées sous l'égide de la loi-cadre „classes moyennes“ se situent largement en-dessous des moyens budgétaires destinés aux initiatives.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce voudrait rappeler que dès 1983, tous les acteurs concernés étaient conscients du danger de concurrence déloyale pouvant résulter des initiatives et de la création d'un deuxième marché de travail parallèle, subventionné et fonctionnant en vase clos. La Chambre de Commerce renvoie à cet égard aux conditions fixées aux emplois d'utilité socio-économique et énoncées par les auteurs du projet de loi sous examen eux-mêmes dans le cadre de l'exposé des motifs. Ce danger avait également été reconnu par le Gouvernement actuel dans son accord de coalition qui s'était proposé d'examiner la possibilité de conférer un statut à ces travaux „tout en prenant garde de ne pas favoriser la création d'un marché de l'emploi parallèle“.

Le troisième objectif consiste à assurer une coordination entre l'ensemble des acteurs concernés. Le projet de loi sous examen se propose d'instituer un Comité de suivi qui serait l'organe décisionnel technique en matière d'accès aux initiatives et de leur financement et qui regrouperait l'ensemble des administrations compétentes en la matière, à savoir le Ministère de la Famille, le Ministère du Travail et de l'Emploi, les différents services de l'Administration de l'Emploi et le Service national d'action sociale. Le Ministère du Travail et de l'Emploi, en tant que responsable de la gestion du Fonds pour l'Emploi, assumerait le rôle de coordinateur. Les partenaires sociaux feront également partie du Comité de suivi. Par ailleurs, le rôle des partenaires sociaux se trouve renforcé du fait que le Comité permanent de l'emploi se verra attribuer des compétences politiques dans la matière visée par le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce se réjouit de cette délimitation des compétences et responsabilités et de la coordination des différentes initiatives au niveau du Comité de suivi. La Chambre de Commerce préconiserait toutefois que le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, le Ministère de l'Economie et le Ministère des Finances soient également associés à ce Comité de suivi.

Enfin, *quatrièmement*, le projet de loi met en place une gestion financière transparente des activités en question. La transparence de la gestion financière est visée par le biais de la mise en place d'un agrément ministériel ainsi que de conventions de coopération destinées à régler les relations entre l'Etat et les gestionnaires d'initiatives en faveur de l'emploi. Par ailleurs, il est proposé de mettre l'intégralité de la participation financière des pouvoirs publics aux activités d'insertion ou de réinsertion, respectivement de mise au travail, à charge du Fonds pour l'emploi. Alors qu'actuellement la majorité des travaux des initiatives sont exécutés pour le compte de communes, un modèle reposant sur un cofinancement public mixte n'a pas été retenu par les auteurs du projet de loi, étant donné que l'article 28 de la loi communale n'englobe pas, parmi les compétences retenues à charge des communes, d'obligation sociale. Par conséquent, la lutte contre le chômage ne fait ni partie des missions propres relevant de l'autonomie communale, ni des missions déléguées aux communes sous le contrôle et la direction de l'Etat. Au-delà de ces considérations, les auteurs du projet de loi n'ont pas voulu fixer des obligations financières à charge des communes alors qu'un débat d'orientation sur la répartition des rôles entre l'Etat et les communes était imminent au moment de la rédaction du projet de loi.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2: Définitions

L'article 2 donne les définitions spécifiques aux termes utilisés dans la suite du projet de loi.

La Chambre de Commerce éprouve quelques difficultés avec le point (g) qui définit le „chômage social“ comme chômage de longue durée voire comme chômage lié à des „difficultés particulières“ de demandeurs d'emploi à trouver un emploi, sans définir ces difficultés particulières autrement que par l'énumération de certaines catégories de demandeurs d'emploi éligibles dans le cadre de l'article 3. Elle rappelle à cet égard que l'exposé des motifs parle de „personnes extrêmement éloignées du marché de l'emploi“.

Concernant l'article 3: Champ d'application

L'article 3, paragraphe (1) énumère les bénéficiaires potentiels des activités d'insertion et de réinsertion ainsi que de mise au travail. La Chambre de Commerce s'étonne qu'un demandeur d'emploi puisse être considéré comme „extrêmement éloigné du marché de l'emploi“ au bout de six mois seulement.

Le paragraphe (2) va plus loin encore en précisant que sur base d'une demande écrite motivée de „l'employeur“ des dérogations pour des bénéficiaires non visés par le paragraphe (1) peuvent être accordées. Le fait que le Comité de suivi doive y donner son accord préalable ne saurait emporter la conviction de la Chambre de Commerce. Par ailleurs, elle se demande de quelle façon le suivi du bénéficiaire par les services de l'Administration de l'emploi pourra effectivement être garanti par la suite. Partant, la Chambre de Commerce se prononce contre cette possibilité de dérogation qui ne correspond pas aux termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi.

Ces craintes semblent par ailleurs d'autant plus justifiées que le paragraphe (5) précise que l'affectation par l'Administration de l'emploi d'une personne à une mesure auprès d'un employeur bénéficiant de l'agrément, avant l'échéance des six mois, n'est plus que subordonnée à l'information du Comité de suivi.

Le paragraphe (6) pour sa part dispose que l'orientation vers un contrat d'apprentissage auprès d'un „employeur“ est également subordonnée à l'accord préalable du Comité de suivi. La Chambre de Commerce est d'avis que la conclusion d'un contrat d'apprentissage, si l'on veut qu'il aboutisse à une qualification professionnelle, est soumise à certaines conditions, dont notamment celle de la qualification professionnelle de l'employeur et surtout de la garantie de pouvoir mener à bien cet apprentissage dans les conditions définies par le cadre légal de l'apprentissage au Luxembourg, à savoir l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage ainsi que la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue. Il importe de rappeler que le „contrat d'apprentissage“ est celui par lequel un industriel, un artisan, un commerçant ou toute autre personne ou entreprise reconnue comme qualifiée à cet effet par une chambre professionnelle patronale s'oblige à enseigner la pratique d'une profession à une autre personne. Par ailleurs le contrat d'apprentissage est dressé avec l'accord de la chambre professionnelle compétente pour l'apprenti et du service d'orientation de l'Administration de l'emploi. Ce contrat est enregistré et déposé auprès de la chambre professionnelle patronale compétente pour l'apprenti. En principe le contrat d'apprentissage porte sur trois années et non sur la durée du contrat à prévoir dans le présent projet de loi, qui, selon les termes de l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi, devrait être de 18 mois au maximum. Par ailleurs le système d'apprentissage tel qu'il est mis en œuvre au niveau du premier marché de travail permet de travailler dans le contexte de l'économie concurrentielle et est dès lors soumis aux conditions réelles de l'entreprise, notamment en terme de compétition, de considérations liées à la productivité, à la qualité d'exécution, aux garanties d'exécution, ainsi qu'au rythme de travail. Partant, la Chambre de Commerce est d'avis que les conditions inhérentes au régime d'apprentissage ne pourront pas être remplies par les initiatives et s'oppose à cette disposition. Par ailleurs, la Chambre de Commerce demande à ce que l'Administration de l'emploi privilégie l'orientation vers des contrats d'apprentissage avec les entreprises du premier marché de travail.

Concernant l'article 5: Missions du Comité permanent de l'emploi

L'article 5 du projet de loi sous avis redéfinit le fonctionnement et les attributions du Comité permanent de l'emploi. Si la Chambre de Commerce peut approuver que ce Comité soit impliqué de plus près dans les activités déployées autour de l'insertion et la réinsertion professionnelle, elle regrette que les auteurs du projet de loi n'en aient pas fait une instance décisionnelle en la matière.

Le Comité permanent de l'emploi discute entre autres des orientations des initiatives, conseille le Gouvernement en ce qui concerne les activités et travaux susceptibles de constituer le terrain de jeux des initiatives, cherche à aplanir des conflits pouvant naître dans la mise en pratique de la loi projetée et formule des avis, notamment au Gouvernement et au Comité de coordination tripartite. Concernant les différends pouvant naître de l'application de cette loi, la Chambre de Commerce présage qu'ils concerneront probablement et essentiellement la définition et la détermination des activités économiques et des travaux non satisfaits par le marché concurrentiel. La Chambre de Commerce craint que les débats à mener à cet égard ne restent infructueux, faute de concertation entre les partenaires sociaux, et préconiserait fortement que cette question fondamentale du champ d'activité soit réglée par le biais de dispositions légales claires et univoques afin d'éradiquer une fois pour toutes le phénomène de la concurrence déloyale.

Concernant l'article 6: Composition, missions et fonctionnement du Comité de suivi

La Chambre de Commerce voudrait émettre ses réserves quant à la composition du Comité de suivi. Elle craint en effet que les représentants des employeurs ne soient sous-représentés.

Le paragraphe (2) de l'article 6 du projet de loi définit les attributions du Comité de suivi. Le point (a) précise que le Comité décide de la participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles. Dans un premier stade, le Comité ne prend de décision que par rapport aux bénéficiaires qui n'ont pas de contrat de travail ou d'apprentissage, à la fin de la mesure dont ils faisaient partie auparavant. Par ailleurs sont également visés les bénéficiaires d'un contrat d'insertion RMG. La Chambre de Commerce voudrait dans ce contexte rappeler ses remarques faites dans le cadre de l'article 3, notamment en relation avec les paragraphes (2) et (5). Alors que ces paragraphes mentionnent ou bien la nécessité d'un accord préalable du Comité de suivi, ou bien une information du Comité pour les mêmes cas de figure, l'article 6 du projet de loi utilise le terme de „décision“. La Chambre de Commerce est donc d'avis qu'il y a lieu de préciser les attributions effectives du Comité de suivi.

Suivant les vues des auteurs du projet de loi, les „employeurs“ pourraient recruter les bénéficiaires toujours inscrits à l'Administration de l'emploi au bout d'une période de six mois. La Chambre de Commerce estime que ces recrutements devraient obligatoirement être approuvés ex ante par le Comité pour garantir le suivi des évolutions des effectifs des initiatives, ainsi que le profil des bénéficiaires recrutés par elles.

La Chambre de Commerce accueille favorablement le fait que les points e) et f) de l'article 6 du projet de loi disposent expressément que le Comité approuvera les budgets prévisionnels annuels ainsi que les décomptes annuels présentés par les initiatives.

Par contre, la Chambre de Commerce ne peut cacher son étonnement face à la disposition prévoyant que le Comité de suivi soit appelé à faire des propositions relatives à la destinée du solde des décomptes. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est tout à fait clair que les déficits éventuels seront à supporter par les initiatives et que les bénéfices éventuels réduiront l'apport financier du Fonds de l'emploi. Cette solution correspondrait par ailleurs à la finalité même des initiatives qui ne poursuivent pas un but de lucre.

Le point i) dispose en outre que le Comité sera appelé à évaluer la qualité de l'accompagnement et de l'encadrement des bénéficiaires. La Chambre de Commerce demande que le Comité de suivi ait également à évaluer les résultats en matière de placement, voire de réinsertion des chômeurs „extrêmement éloignés du marché du travail“. Au vu des budgets importants alloués aux initiatives, une telle obligation de résultat serait la chose la plus naturelle.

Le commentaire des articles en relation avec le point j) explique que les contrats de mise à niveau peuvent être conclus pour une durée entre six et vingt-quatre mois. La Chambre de Commerce se doit de constater que ceci ne correspond pas à l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi et elle demande aux auteurs du projet de loi de revenir à l'accord à la base qui prévoyait un maximum de dix-huit mois.

Le paragraphe (4) souligne que les membres du Comité sont nommés par le Ministre ayant dans ses attributions le travail et l'emploi. La Chambre de Commerce demande que cette nomination se fasse sur proposition des organisations d'employeurs en ce qui concerne les représentants des employeurs dans le Comité de suivi.

Concernant l'article 7: Contrat de mise à niveau

Les auteurs du projet proposent l'introduction d'un „contrat“ spécifique supplémentaire par rapport aux contrats existant actuellement, nommé „contrat de mise à niveau“, entre l'employeur et le bénéficiaire. Hormis le fait qu'il permettra l'identification des bénéficiaires, la Chambre de Commerce constate que ce type de contrat ne fera que rajouter un contrat supplémentaire à toute une panoplie de contrats existant, ce qui n'est pas fait pour augmenter la simplicité et la transparence des instruments d'insertion et de réinsertion. Par ailleurs, une telle identification administrative devrait tout aussi bien pouvoir se faire par un des contrats existant sans en rajouter un de plus.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se doit de relever que tant la forme que le contenu du contrat seront déterminés par voie de règlement grand-ducal. Le projet de loi prévoit que ce règlement grand-ducal sera déposé conjointement avec le projet de loi sous avis, „afin d'en accroître la transparence de lecture“. La Chambre de Commerce constate que ledit règlement grand-ducal n'a pas été déposé et qu'elle n'en a pas été saisie pour avis.

Concernant l'article 8: Durée et fin du contrat de mise à niveau

La Chambre de Commerce constate que les auteurs du projet de loi sous avis ont opté au paragraphe (1) du présent article pour une durée du contrat de mise à niveau pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois. Ils rajoutent à cette période une possibilité de prolongation de douze mois au maximum. Cette procédure permettra une durée des contrats pouvant atteindre 36 mois au maximum.

La Chambre de Commerce ne peut se déclarer d'accord avec une telle succession de contrats, cette solution ne correspondant pas à l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi qui avait retenu un maximum de 18 mois.

Le paragraphe (4) dispose que le contrat de mise à niveau cesse de plein droit en cas de „refus non justifié“ par le bénéficiaire d'un poste de travail lui assigné par le service de placement de l'Administration de l'emploi. La Chambre de Commerce salue expressément cette disposition.

Concernant l'article 9: Indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau

L'article 9 fixe l'indemnisation des bénéficiaires d'un contrat de mise à niveau à 80% du salaire social minimum du travailleur non qualifié. Le but de cette limitation, reposant sur l'accord du Comité permanent de l'emploi, est de garder une réelle incitation financière pour les bénéficiaires de transiter vers le marché du travail et d'éviter ainsi un enlèvement dans les structures.

Toutefois, l'alinéa 2 du paragraphe (1) augmente cette indemnisation à 100% du SSM pour certains bénéficiaires. Cette disposition ne correspond pas à l'accord trouvé au Comité permanent de l'emploi. Partant, la Chambre de Commerce s'oppose à cette disposition, tout comme à celle du paragraphe (4), qui prévoit que le Fonds pour l'emploi couvre la différence en termes pécuniaires, pour le cas où l'indemnité versée au bénéficiaire est inférieure à l'indemnité de chômage complet. Outre le fait qu'elles ne respectent pas les termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi, ces dispositions mèneront à deux catégories de bénéficiaires.

Concernant l'article 12: Nature des activités

L'article 12 du projet de loi est censé solutionner l'un des problèmes majeurs ayant conduit à l'élaboration du projet de loi sous avis. Les auteurs du projet y essaient en effet de définir les activités économiques „réservées“ aux initiatives afin de mettre un terme au problème de la concurrence déloyale. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cet objectif n'est que partiellement atteint. En effet, les auteurs se limitent à préciser au paragraphe (1) que les activités d'insertion et de réinsertion professionnelle devront avoir lieu dans des secteurs où il existe une offre suffisante d'emplois sur le premier marché du travail. Par le passé, les initiatives ont en effet également déployé leurs offres de service dans des secteurs comptant peu d'emplois, comme par exemple le jardinage. Il est clair que, si les initiatives continuent à concentrer leurs activités sur ces secteurs, le mécanisme d'insertion et de réinsertion ne fonctionnera pas et les responsables politiques seront bel et bien obligés à continuer à subventionner un marché de travail parallèle, étant donné que les entreprises du premier marché du travail ne sauront de toute façon pas répondre à l'offre de travailleurs à réintégrer.

Le Comité permanent de l'emploi s'était résolu depuis 2001 à veiller à ce que les activités se déroulent dans des secteurs offrant pour le moins les potentialités théoriques en termes d'emploi. Cependant, le seul fait qu'un secteur a, par le passé, connu un certain essor en termes de création

d'emplois ne saurait justifier la pénétration des initiatives sur ces mêmes marchés, l'arrivée des initiatives sur certains de ces marchés risquant de perturber outre mesure le fonctionnement de ceux-ci. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce voudrait insister sur le fait qu'il importe que les initiatives se soumettent également aux autres conditions prévues par le Comité permanent de l'emploi, notamment celles en rapport avec l'envergure des marchés, susceptibles d'intéresser les initiatives. Par ailleurs, il est tout à fait impératif que les initiatives concentrent leurs activités sur des marchés „délaiés par l'économie“. La Chambre de Commerce est d'avis qu'un suivi et un contrôle véritable en relation avec les marchés desservis par les initiatives sera à l'avenir de mise.

Le paragraphe (3) dispose que les activités des initiatives fonctionnant en tant que „association sans but lucratif“ et les établissements d'utilité publique doivent se dérouler en partenariat avec les entreprises. La Chambre de Commerce estime qu'un certain nombre de questions nécessitent une réponse dans ce contexte. Ainsi, il y aurait lieu de définir le terme de „partenariat“, qui seront les partenaires et quelles seront les conséquences pour une initiative en cas d'absence de partenaires répondant au critère retenu, à savoir l'appartenance du ou des partenaire(s) au premier marché du travail?

Finalement, le paragraphe (4) mentionne d'autre part que les modalités du partenariat soient définies sur la base d'une convention de coopération. La Chambre de Commerce se pose à cet égard également un certain nombre de questions, par exemple qui veillera au respect des termes de la convention, quelles seront les conséquences en cas de non-respect, quelle est la forme juridique que ce partenariat peut adopter, quelles seront en pareil cas les responsabilités auprès des initiatives, ou encore quelle sera la juridiction compétente?

Concernant les articles 18 à 22

La Chambre de Commerce salue les articles 18 à 22 du projet de loi sous examen, alors que ces articles permettront le suivi approprié et indispensable de la politique générale des initiatives ainsi que la gestion „en bon père de famille“ des fonds publics non négligeables octroyés aux initiatives.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce demande à ce que les conditions relatives à l'honorabilité et la qualification des organes dirigeants imposées par le droit d'établissement soient également applicables aux initiatives.

Concernant l'article 23: Contenu de la convention de coopération

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le paragraphe (2) de cet article ne décrit que vaguement le contenu de la convention à conclure entre le Ministre du Travail et de l'Emploi et les initiatives. La Chambre de Commerce est d'avis que les seules dispositions contenues dans l'article 23 laissent une marge de manœuvre excessivement grande et créent des possibilités de contourner l'esprit du projet de loi sous avis. Elle propose de prévoir un modèle plus exhaustif de convention par un règlement grand-ducal.

Concernant l'article 24: Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion

Aux termes de cet article, le Fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs l'intégralité de l'indemnité versée aux bénéficiaires, les frais du personnel „nécessaires à l'organisation et au bon fonctionnement des activités“ ainsi que les frais de formation des bénéficiaires et les frais de fonctionnement (sur base des stipulations de la convention). La Chambre de Commerce se doit de constater que le Fonds pour l'emploi supportera ainsi quasiment l'intégralité des frais de structure des initiatives. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il y a également lieu de tenir compte du sort des recettes.

Concernant l'article 25: Dépenses résultant d'activités de mise au travail

La Chambre de Commerce réitère ses remarques faites dans le cadre de l'article 24 du projet de loi sous avis.

Concernant l'article 28: Structure sociétaire

L'article 28 du projet de loi sous examen octroie aux „personnes morales de droit privé“, c'est-à-dire aux initiatives qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date d'entrée en vigueur du présent cadre légal les conditions prévues à l'article 16, un délai de dix ans pour se conformer aux exigences légales en matière de forme sociétaire.

Cela revient à dire que les structures existantes disposeront de dix ans avant de devoir se conformer, alors que des structures en formation ayant pour objectif la réalisation „d’activités de mise au travail“ ne disposeront que de six années pour atteindre la maturité économique.

La Chambre de Commerce s’oppose à ce traitement inégal et se prononce en faveur d’un délai uniforme de deux ans à respecter par toutes les initiatives. Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce délai devrait être largement suffisant pour adapter des structures existantes „de manière à rendre transparente la scission entre des activités d’insertion et de réinsertion et des activités de mise au travail“. Par ailleurs, un délai identique est octroyé aux employeurs visés à l’article 29 en rapport avec l’agrément ministériel.

Concernant l’article 29: Agrément ministériel

Au paragraphe (1), l’article sous rubrique spécifie que les employeurs, qui exercent leur activité depuis plus de trois ans et qui ne remplissent pas à la date de l’entrée en vigueur du présent cadre légal les conditions pour obtenir l’agrément, disposent d’un délai ne pouvant excéder deux ans pour se conformer. La Chambre de Commerce, par référence à ce qui a été dit à l’article 28, est d’avis que ce délai semble raisonnable.

Par contre, la Chambre de Commerce, pour des raisons de traitement égalitaire de tous les intervenants en la matière, se doit d’émettre ses réserves quant aux pouvoirs discrétionnaires octroyés au Ministre ayant l’emploi dans ses attributions, en matière d’exceptions aux conditions d’agrément des „employeurs“, prévus au paragraphe (2) du présent article.

Concernant l’article 31: Exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures

L’amendement gouvernemental en matière de marchés publics, tendant à modifier l’article 31 du projet de loi sous examen, dispose que des travaux ou services pourront être attribués, dans les limites des crédits budgétaires disponibles, aux employeurs gestionnaires d’activités d’insertion ou de réinsertion professionnelle et disposant de l’agrément ministériel prévu par le projet de loi. La Chambre de Commerce se doit de critiquer vivement cet amendement dérogeant à la législation sur les marchés publics. La Chambre de Commerce craint en effet qu’une telle pratique, réglant par le biais de conventions successives le financement des travaux dans le cadre des moyens budgétaires disponibles, n’est pas compatible avec la finalité d’une gestion financière transparente et ne permettra pas de réduire les dépenses croissantes en cette matière. Par conséquent, la Chambre de Commerce demande à ce que l’attribution des marchés publics aux employeurs gestionnaires d’activités d’insertion ou de réinsertion professionnelle soit soumise aux principes en vigueur en matière de marchés publics, c’est-à-dire aux seuils maxima pour marchés de gré à gré.

A l’appui de sa position, la Chambre de Commerce se permet encore de citer dans ce contexte l’article 4 de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, qui dit que „les pouvoirs adjudicateurs veillent à ce qu’il n’y ait pas de discrimination entre les différents entrepreneurs, les différents fournisseurs ou les différents prestataires de services“.

En conséquence, la Chambre de Commerce demande au Gouvernement de retirer l’amendement en question et de supprimer le nouvel article 31 dans sa globalité.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous rubrique sous réserve de la prise en compte des remarques fondamentales qu’elle vient d’émettre.