

N° 5144<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

**PROJET DE LOI**

relative à la lutte contre le chômage social

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS  
RELATIF A L'AMENDEMENT GOUVERNEMENTAL**

(19.3.2004)

Par sa lettre du 23 mai 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre des Métiers pour avis du projet de loi sous rubrique. Par sa lettre du 11 février 2004, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a par ailleurs informé la Chambre des Métiers 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.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES****1.1. Remarques liminaires**

En déposant le projet de loi sous avis, le Gouvernement répond à une revendication de longue date des organisations patronales, à savoir réglementer les activités des initiatives en faveur de l'emploi. Les auteurs du projet de loi annoncent en effet dans l'exposé des motifs de vouloir doter les initiatives dites „initiatives sociales en faveur de l'emploi“ 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.

La Chambre des Métiers aimerait relever d'emblée qu'à ses yeux, et hormis le premier, les quatre autres objectifs affichés ne sont aucunement atteints par le projet de loi sous rubrique et qu'en plus les états de faits ayant poussé à l'élaboration du projet de loi sont à ce stade encore et toujours ignorés.

En effet, les auteurs du présent projet semblent ne pas vouloir prendre en considération le fait que les problèmes rencontrés sur le terrain par la confrontation sur un même marché concurrentiel des initiatives sociales en faveur de l'emploi et des entreprises légalement établies ont été à la base des critiques relevées par les acteurs économiques. Ces problèmes ont également motivé les interventions des organisations de l'artisanat, auprès du Gouvernement afin de faire cesser certaines pratiques déloyales et de réglementer l'accès des initiatives à des marchés publics.

Par ailleurs, les méthodes de gestion peu transparentes et les résultats qualitatifs peu convaincants en terme de réussite d'intégration de demandeurs d'emploi ont certainement quelque peu forcé l'action de réglementation des responsables politiques.

Dans le même ordre d'idées, force est de relever que le présent projet de loi entend traiter chaque demandeur d'emploi au bout de six mois d'inscription comme „éloigné du marché de l'emploi“, le rendant ainsi susceptible de recourir aux initiatives.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers se demande ce que sont devenues la réorganisation de l'Administration de l'Emploi (ADEM) ainsi que les réformes et refontes de l'arsenal législatif entourant le Fonds pour l'emploi, pourtant déclarées imminentes et urgentes par le Gouvernement pour la présente législature.

Il échet en effet de constater que l'ADEM semble plus préoccupée par des discussions et la résolution de problèmes internes que par la satisfaction des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous rubrique déclarent que le chômage luxembourgeois serait de nature atypique en ce sens que certains demandeurs d'emploi ne trouvent pas d'emploi au bout d'un certain temps. Ne faudrait-il pas mener plus loin l'analyse, en recherchant les causes du succès des demandeurs d'emploi frontaliers, en analysant de plus près la motivation, la mobilité ainsi que la disponibilité des demandeurs d'emploi plutôt que de leur créer des emplois à la carte et financés par la solidarité nationale?

Dans cet ordre d'idées, la réforme de l'ADEM allant dans le sens d'une plus grande efficacité en matière de placement de demandeurs d'emploi et d'une plus grande proximité envers les entreprises se fait de plus en plus attendre.

La Chambre des Métiers critique par ailleurs que, malgré les explications des auteurs en rapport avec la prééminence des services de l'ADEM en matière d'activation, le présent projet de loi risque de créer une déresponsabilisation de l'ADEM, qui en réalité peut davantage se rabattre sur les initiatives et le Comité de suivi, auxquels elle délègue une part importante de responsabilités en matière de lutte contre le chômage social.

Le projet de loi sous avis n'entend pas non plus réglementer le foisonnement de toutes sortes de certificats, diplômes, brevets, et autres créés par certaines initiatives.

## 1.2. Une autre vue des réalités

Les initiatives sociales en faveur de l'emploi, telles qu'on les connaît aujourd'hui, sont issues de différentes initiatives actives dans le domaine de la réinsertion de demandeurs d'emploi difficilement plaçables ou encore de l'insertion de jeunes chômeurs, créées par les organisations syndicales ou par d'autres acteurs du domaine social sous l'oeil bienveillant des Gouvernements successifs – qui participaient au financement de ces activités – et tolérées à leurs débuts par les organisations professionnelles d'employeurs et par les entreprises des secteurs concurrentiels, étant donné leur faible importance en termes de chiffres d'affaires. Par ailleurs, les organisations d'employeurs souscrivaient et continuent à en faire autant au principe que l'activation de demandeurs d'allocation de chômage vaut mieux qu'un régime passif de simple distribution.

Il faut relever tout de même dans ce contexte que l'accord tripartite de 1998 tout comme la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi ayant trait aux initiatives, parlent tous de secteurs non couverts voire délaissés par le marché ou l'économie concurrentielle ainsi que de gisements d'emplois de proximité. Ainsi, tous les acteurs impliqués – du moins sur le papier – semblaient, dès les débuts des initiatives, pleinement conscients du danger de concurrence déloyale pouvant émerger de ces initiatives et de la création d'un deuxième marché du travail parallèle, subventionné et fonctionnant en vase clos.

Tout comme le font également les auteurs du projet de loi sous avis, il est en effet intéressant de se rappeler les conditions fixées dès 1983 aux emplois d'utilité socio-économique:

- ne pas compromettre la rentabilité d'entreprises existantes ne bénéficiant pas de l'aide accordée;
- réserver les emplois aux personnes menacées de perdre leur emploi ou aux demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM et n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis;
- présenter un caractère permanent et durable;
- garantir le financement de l'emploi créé à l'expiration d'un délai d'un an à partir de l'octroi de l'aide;
- justifier de l'observation des règles légales, réglementaires, administratives et conventionnelles régissant la protection des salariés dans l'exercice de leur profession.

Ce même souci avait également guidé le législateur en 1999 lors de la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi. Le Fonds pour l'emploi peut, selon les termes légaux, intervenir dans le financement „*de l'exploitation des possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par*

*le marché notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité.*“

Malheureusement, les auteurs du présent projet de loi s'en tiennent à ces énumérations sans vérifier, si les activités déployées par les initiatives ont bel et bien respecté le cadre légal leur imposé. La réalité est en effet telle que les initiatives n'ont pas respecté ces limitations et se sont implantées principalement dans des domaines d'activité qui ne répondent pas du tout aux critères énumérés plus haut, à savoir dans des activités relevant du bâtiment et du parachèvement ou encore de la création ou de la maintenance d'espaces verts.

Par ailleurs, les initiatives n'ont jamais pu garantir leur financement autonome, de sorte que les activités n'étaient à aucun moment économiquement viables sans l'intervention massive de différentes sources de financement, comme par exemple le Fonds pour l'Emploi ou encore le Fonds Social Européen. De plus, elles n'ont jamais essayé de développer une politique autonome de financement.

Dans la suite, différentes initiatives furent soumises à un audit. Il paraît que cet audit a porté sur le financement des initiatives et a apporté une appréciation sur les résultats en termes de placement de demandeurs d'emploi. La Chambre des Métiers constate que les résultats de cet audit n'ont jamais été publiés alors qu'ils auraient pu utilement contribuer à dissiper les craintes concernant le financement notamment. Elle demande donc que les résultats de cet audit fassent partie intégrante des documents consultables dans le cadre des discussions autour du présent projet de loi.

Face aux critiques exprimées en relation avec leur financement, la concurrence déloyale pratiquée et en absence de résultats tangibles en matière de placement ou de réintégration des personnes occupées par elles, les initiatives ont pris la fuite vers l'avant et se sont lancées dans une discussion philosophique sur les différences entre l'économie sociale, dont relèveraient les initiatives sociales en faveur de l'emploi, et l'économie solidaire, qui serait un concept beaucoup plus vaste et tendrait à la satisfaction de toutes sortes de besoins non exprimés de la société, mais toujours financés par les budgets publics.

Les récentes exactions en la matière montrent effectivement une certaine tendance à la diversification: organisation de transports en commun, mise en place de systèmes de garde d'enfants, services de déploiement de systèmes d'information et de communication etc. La Chambre des Métiers se demande si les prestations de services décrites ci-dessus sont encore toujours réalisées par ces personnes „*extrêmement éloignées du marché du travail*“ qu'il s'agissait au départ d'intégrer ou de réintégrer dans le marché primaire du travail. Si c'était le cas, elles donnent à penser si c'est raisonnable de la part d'une ou de plusieurs communes, fussent-elles rurales ou non, d'organiser un service de transport de personnes (âgées ou non) avec des travailleurs „*extrêmement éloignés du marché du travail*“, ayant des problèmes relationnels, des problèmes psychiques ou même des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie? Qu'en est-il de la responsabilité civile des initiatives dans ce contexte?

Il est un fait que les initiatives, plutôt marginales à leurs débuts, ont connu avec le temps, et surtout suite au soutien financier actif des Gouvernements successifs et des pouvoirs locaux, un essor non négligeable, jusqu'à poser le problème de la concurrence déloyale tant critiqué par les entreprises du secteur concurrentiel.

Il suffit pour s'en convaincre d'analyser le budget de l'Etat qui renseigne sur la croissance impressionnante des postes budgétaires en question. Par ailleurs, le même budget de l'Etat reste muet sur les autres apports effectués sous le couvert de commandes publiques émanant d'un certain nombre de ministères, en passant outre la législation sur les marchés publics. Dans le même contexte, les deux chambres voudraient relever l'opacité des financements de la part des pouvoirs locaux, en l'occurrence des communes.

Face à cette situation caractérisée, d'une part, par un manque de transparence quant aux financements et aux résultats acquis et, d'autre part, par l'expansion des initiatives sur des marchés concurrentiels, traditionnellement couverts par des entreprises légalement établies, un certain nombre d'organisations professionnelles d'employeurs, dont la Fédération des Artisans, sont intervenues auprès des pouvoirs publics pour faire cesser la concurrence déloyale émanant de ces initiatives. Alors qu'une fédération du secteur agricole a même été jusqu'à conclure avec un des acteurs principaux de „l'économie sociale“ une forme de convention censée régler leur coexistence, la Fédération des Artisans s'est refusée à cet exercice qui reviendrait à reconnaître la légitimité des activités économiques entamées par ces initiatives, non donnée aux yeux des organisations patronales.

Par ailleurs, il semblerait que cette convention soit loin de satisfaire tous les participants.

De leur côté, les organisations d'employeurs se sont efforcées de trouver une solution politique visant à contenir les activités des initiatives, sur des marchés non concurrentiels de l'économie sociale en vue de la satisfaction d'une demande peu ou prou solvable.

En effet, pendant que l'économie et l'emploi ne cessaient de croître durant la dernière décennie, le nombre de personnes „*extrêmement éloignées du marché du travail*“ accueillies dans les initiatives, tout comme les ressources budgétaires, techniques et humaines de ces dernières en faisaient pareil, alors que la situation économique aurait en toute logique dû absorber une grande partie de ces mêmes chômeurs.

Selon l'avis de la Chambre des Métiers, les initiatives sont donc loin d'avoir rempli leur mission, à savoir l'insertion et la réinsertion de demandeurs d'emploi précarisés. A ce jour, les initiatives en question n'ont par ailleurs pas réussi à convaincre les organisations patronales du bien-fondé de leur action, en terme de résultats obtenus en matière d'insertion ou de réinsertion des chômeurs de longue durée. Au contraire, des indices existent que les travailleurs précarisés en provenance des initiatives refuseraient plutôt tout emploi leur offert dans une entreprise de l'économie concurrentielle de marché. Qui plus est, les PME se plaignent d'un débauchage par les initiatives sociales de salariés expérimentés auprès d'elles.

En 2001, un groupe de travail tripartite fut instauré au sein du Comité Permanent de l'Emploi, chargé de discuter des problèmes soulevés par les entreprises et de trouver une solution viable pour les deux côtés. Un accord a finalement pu être dégagé entre les partenaires sociaux. Celui-ci fut approuvé par le Comité de Coordination Tripartite et le présent projet de loi y trouve, selon les auteurs du projet, sa légitimation. Ce constat ne peut cependant être partagé par la Chambre des Métiers.

### **1.3. De l'accord au sein du Comité permanent pour l'emploi au projet de loi**

Tout d'abord, la Chambre des Métiers constate que l'accord trouvé en 2001 au sein du Comité permanent de l'emploi ne saurait plus être considéré comme base proprement dite du projet de loi sous avis.

En effet, l'accord y conclu, coulé d'abord en avant-projet de loi à l'issue des réunions du Comité de Coordination Tripartite en 2002 et ensuite en projet de loi, a entre-temps, et sous l'influence de certaines parties intéressées, fortement évolué au point à ne plus laisser entrevoir l'accord initial.

Alors qu'aux yeux de la Chambre des Métiers, l'accord du Comité permanent de l'emploi avait pour but de réglementer une situation floue – pour ne pas dire illégale – le projet sous avis généralise les pratiques d'octroi d'aides à l'emploi, alors que toutes les théories économiques tendraient plutôt à réduire les subventionnements publics pour des raisons de concurrence évidentes.

S'il est vrai que les termes de l'accord précité disposent que les initiatives devront à terme se donner une structure commerciale et que les aides de l'Etat seront applicables sans distinction aucune aux entreprises et aux associations, il n'en reste pas moins que le même accord avait également limité l'attribution de marchés publics aux initiatives.

En effet, l'accord retient: „*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 sur les marchés publics*“. La Chambre des Métiers constate que le projet de loi ignore cette disposition, cruciale à ses yeux, et que l'amendement gouvernemental relatif aux marchés publics ne prévoit aucune limitation en ce sens. L'accord du Comité permanent de l'emploi n'est donc pas respecté.

Au lieu de régler le financement des initiatives, ce que prévoyait l'accord aux yeux de la Chambre des Métiers, le projet de loi sous avis généralise le subventionnement de l'emploi pour ainsi dire à toute l'économie.

Faut-il préciser dans ce contexte que les entreprises n'étaient nullement demanderesse de telles largesses? Alors que le subventionnement direct de l'activité économique par le biais des différentes lois-cadres (classes moyennes et industrie) devient de plus en plus limité et soumis à un éventail de conditions dans un souci d'éviter des distorsions de concurrence, le projet de loi sous avis tend à octroyer des aides massives aux entreprises sous le couvert d'aides à l'emploi. La Chambre des Métiers s'oppose énergiquement à cette philosophie.

Par ailleurs, le projet de loi, dans son orientation générale, risque de perpétuer le financement flou de certaines des activités et d'entretenir le caractère vague et incertain de la participation des communes.

Il importe de relever que le projet de loi tend à mettre sur un pied d'égalité les initiatives et les entreprises sans toutefois couper le cordon ombilical qui lie les initiatives aux financements publics permanents et de toutes sortes. Pour se convaincre du bien-fondé des craintes exprimées par les entreprises en ce qui concerne la concurrence déloyale que livrent les initiatives, il suffit de comparer les moyens budgétaires alloués aux entreprises par le biais de la loi-cadre classes moyennes à ceux destinés aux initiatives. Alors que les PME artisanales, commerciales et autres occupent environ 140.000 personnes et assurent en grande partie la formation professionnelle des jeunes, les moyens budgétaires leur alloués (Crédits loi-cadre classes moyennes au budget de l'Etat 2004: environ 8,5 millions d'euros) n'atteignent pas le tiers des moyens destinés aux initiatives occupant au maximum 3.000 personnes (Moyens financiers du Fonds pour l'emploi destinés aux initiatives en 2004: environ 28,2 millions d'euros).

#### **1.4. La dérogation à la législation sur les marchés publics**

Actuellement, la législation sur les marchés publics interdit aux ministères et administrations de recourir aux services des initiatives, au-delà d'un certain seuil, sans devoir passer par la procédure de soumission publique, qui est la règle en matière de passation de marchés publics. Sous la pression des initiatives, les auteurs envisagent de déroger à cette législation.

En effet, la Chambre des Métiers a été saisie d'un amendement au projet de loi qui permettra, par le biais d'une dérogation à la législation sur les marchés publics, de garantir aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelle, des activités de travail leur permettant d'opérer une transition des bénéficiaires sur le premier marché du travail. En ce faisant, les auteurs du projet de loi dotent, pour ainsi dire, les initiatives d'une garantie par le biais de marchés publics sans passer par une quelconque concurrence.

La Chambre des Métiers voudrait souligner d'emblée qu'elle s'oppose de façon formelle à toute tentative visant à modifier le cadre légal sur les marchés publics en défaveur des entreprises de l'économie privée, cadre qui a été récemment réformé afin d'assurer une plus grande transparence dans les procédures, de garantir l'égalité de traitement et de chances des soumissionnaires et de permettre une meilleure gestion des deniers publics en mettant l'accent sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Les auteurs de l'amendement affirment que l'employabilité de ces bénéficiaires ne pourra être améliorée que par des travaux et des formations en situation réelle et qu'il est partant dans les obligations sociales de l'Etat de garantir aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion, le recours à des travaux leur permettant une amélioration de l'employabilité de personnes très éloignées du marché du travail.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il est dans la même obligation sociale de l'Etat de garantir une concurrence loyale aux entreprises opérant sur le marché concurrentiel, en appliquant les règles que le législateur a fixées. En effet, ce sont les entreprises du marché concurrentiel qui ont jusqu'à présent créé les emplois et réalisé la richesse sur laquelle la ponction fiscale de l'Etat se greffe. Par ailleurs, si l'amélioration de l'employabilité des bénéficiaires de ces mesures ne pourra être réalisée que par des travaux et des formations en situation réelle, la Chambre des Métiers se demande pourquoi ne pas soumettre les initiatives et leurs bénéficiaires aux mêmes règles de concurrence que celles prévues par la législation sur les marchés publics et partant faire bénéficier les personnes profitant de mesures d'insertion et de réinsertion des enseignements découlant de situations réelles.

Ainsi, l'employabilité des bénéficiaires sera certainement améliorée, parce que, opérant dans un environnement concurrentiel, les bénéficiaires des mesures d'insertion et de réinsertion devront s'adapter aux réalités concrètes du marché primaire du travail et leurs employeurs seront obligés, comme tout autre employeur, de rechercher en permanence des commandes pour garantir du travail à leurs collaborateurs. La Chambre des Métiers est d'avis que si les initiatives disposent de toutes les garanties pour pouvoir recourir en permanence à des marchés publics lucratifs, elles ne seront pas incitées à renforcer l'employabilité des bénéficiaires pour le marché primaire du travail.

Les auteurs du projet d'amendement déclarent que la procédure selon laquelle le Gouvernement en conseil propose les travaux et/ou services qui sont soumis à la conclusion d'une convention de coopération entre le ministère ordonnateur et l'initiative permettra la plus grande transparence en matière financière et budgétaire. La Chambre des Métiers se demande en quoi la transparence augmenterait si le Gouvernement en conseil proposait les marchés à conclure avec les initiatives.



### 1.5. La nécessité de créer un cadre légal

Les auteurs du projet de loi sous avis admettent dans l'exposé des motifs que des problèmes se situent au niveau du financement des initiatives.

Ainsi les différentes lois mises en place depuis 1976 n'étaient pas *„adaptées aux réalités telles qu'elles se présentent sur le terrain auprès des initiatives en place“*, elles *„restent muettes sur la prise en charge des frais liés au personnel encadrant les demandeurs d'emploi aussi bien que des frais de matériel et de logement“*. Par ailleurs ils soulignent expressément que des problèmes ont été rencontrés notamment en relation avec *„la durée maximale des contrats d'auxiliaire temporaire respectivement des stages d'insertion et de réinsertion, l'âge d'admissibilité à certaines des mesures (...)“*.

Face à ces citations extraites de l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, la Chambre des Métiers retient que les pouvoirs politiques successifs et les administrations concernées se sont „arrangés“ pour pouvoir garantir le financement des initiatives.

Afin de répondre aux *„exigences de transparence et de rigueur administrative requises en la matière, notamment par la Direction du contrôle financier“*, le Ministre du Travail et de l'Emploi a finalement mis en place, dès 2001, *„en concertation avec les initiatives les plus importantes en termes de charges financières, un cadre référentiel administratif et financier retenant notamment*

- *des formes précises pour les décomptes à présenter par les organismes cofinancés par le Fonds pour l'emploi*
- *l'obligation d'introduire un budget annuel*
- *l'obligation de présenter des bilans et comptes de pertes et profits annuels*
- *l'acceptation de contrôles sur pièces et/ou sur place, du moins dans les grandes lignes“*.

Dans la compréhension de la Chambre des Métiers, ces obligations correspondent dans leurs grandes lignes à celles faites à tout chef d'entreprise. Elles constituent le minimum absolu en termes de transparence, surtout lorsqu'on sait qu'une „gestion en bon père de famille“ d'une activité financée par des deniers publics devrait de toute façon correspondre à ces exigences. Il est tout de même intéressant de relever que les initiatives, dont les pères spirituels sont souvent des organisations syndicales, aient attendu de se voir imposer un cadre administratif pour répondre à ces exigences de bon sens.

En 2003, ce cadre obtient enfin valeur contractuelle par des conventions de coopération signées entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et les initiatives. L'on peut se demander dans ce contexte, si les contrats en question règlent les obligations financières en leurs grandes lignes ou si des dispositions détaillées sont également visées.

Comme le soulignent les auteurs du présent projet de loi, le volet financier y contenu ne fait *„que consacrer une pratique administrative déjà en place dans les grandes lignes“*.

Au vu de ce qui précède, la Chambre des Métiers ne peut que constater que le projet de loi, dans ses aspects financiers, correspond plus à une nécessité administrative qu'à une réelle volonté politique, tout en négligeant de façon flagrante les intérêts légitimes des entreprises.

### 1.6. Les principaux objectifs du cadre légal: analyse critique

#### 1.6.1. Le projet de loi vise de manière prioritaire une prise en charge globale des bénéficiaires potentiels

Les auteurs du projet soulignent plusieurs fois que la philosophie de base du projet de loi est l'activation des demandeurs d'emploi dans les plus brefs délais. En pratique cependant, on a nettement l'impression que l'activation se situe plus au niveau des initiatives qu'à celui des demandeurs d'emploi. La Chambre des Métiers se demande en effet où se situent *„la qualité de la prise en charge et la pérennité du curriculum“* de la personne concernée, si à l'avenir les résultats ne peuvent toujours pas être évalués.

Si la Chambre des Métiers peut continuer à souscrire à l'idée d'activation des demandeurs d'emploi, elle se doit de constater qu'en réalité les résultats sont quasi inexistantes en termes de placement et que la soi-disante création d'emplois dont se vantent les initiatives n'est, en fait, qu'une continuation du chômage autrement déguisé, car toujours dépendant du financement par le Fonds pour l'emploi.

### **1.6.2. *Le projet de loi traite de manière égalitaire les entreprises privées et le secteur associatif***

Les entreprises n'étaient pas demanderesse des faveurs leurs octroyées par le projet sous avis. Elles demandaient plutôt un encadrement des activités des initiatives garantissant un cadre de concurrence loyale, imposant aux initiatives certaines bornes à ne pas dépasser. C'est bien dans ce but que l'accord du Comité permanent de l'emploi avait été trouvé. La politique de l'extension des aides à l'emploi poursuivie par les auteurs du projet sous avis semble à l'heure actuelle d'autant plus absurde que les moyens budgétaires ne sont pas inépuisables.

Si la Chambre des Métiers peut souscrire à l'idée que toute politique active de l'emploi doit viser le marché concurrentiel, il n'en reste pas moins que cette politique doit absolument éviter de créer des problèmes de concurrence. Le projet de loi tend à mettre sur un pied d'égalité les initiatives et les entreprises afin de prévenir „*les discussions relatives à une éventuelle concurrence déloyale d'entités sans but lucratif, cofinancées dans une très large mesure par des fonds publics, et offrant des services sur le marché concurrentiel*“. Cette „éventuelle concurrence déloyale“ peut encore se lire comme suit: Les aides financières destinées au soutien du développement des entreprises artisanales et commerciales distribuées par le biais de la loi-cadre classes moyennes restent largement en-dessous des moyens budgétaires destinés aux initiatives.

### **1.6.3. *Le projet assure une coordination entre l'ensemble des acteurs concernés***

Le projet se situant à cheval entre politique de l'emploi et politique sociale, les auteurs veulent faire du Ministère du Travail et de l'Emploi la charnière de toutes les structures mises en place. La Chambre des Métiers salue que, enfin, les responsabilités soient clairement délimitées et que les initiatives des différents ministères et administrations soient coordonnées au niveau du Comité de suivi. Toutefois, elle insiste que les Ministères des Classes Moyennes, de l'Economie et des Finances y soient également associés.

Cependant, elle craint un certain imbroglio de compétences entre le Comité de suivi et le Comité permanent de l'emploi. Par ailleurs, les auteurs du projet laissent aux partenaires sociaux le soin de régler certains problèmes au sein du Comité permanent de l'emploi que les responsables politiques n'ont pas voulu attaquer dans le présent projet. Il s'agit notamment de la délimitation des activités économiques soumises à l'application de la loi. La Chambre des Métiers regrette cette attitude et constate que les partenaires sociaux devront, encore une fois, plancher sur une délimitation des marchés, alors que le Gouvernement n'a pas entièrement transposé l'accord intervenu en cette matière.

### **1.6.4. *Le projet met en place une gestion financière transparente des activités en question***

Les auteurs du projet de loi sous avis se basent sur un modèle de mise en place d'un agrément ministériel et de conventions de coopération. L'amendement gouvernemental présenté en matière de marchés publics dispose par ailleurs, que des travaux et/ou services peuvent être attribués ou mis en oeuvre par les initiatives dans les limites des crédits budgétaires disponibles. La Chambre des Métiers craint que la pratique mise en place en vue de régler par le biais de conventions successives, le financement des initiatives assorti aux moyens budgétaires éventuellement disponibles en matière de marchés publics ne mettra jamais un frein efficace aux dépenses croissantes, sans réelle contre-valeur des initiatives. Elle réitère sa demande de limiter les marchés publics attribués aux initiatives aux seuils maxima pour marchés de gré à gré, autrement elle doit s'opposer fermement à ces conventions qui risquent de contre-carrer le cadre légal en matière de marchés publics.

Au-delà, le projet de loi sous avis prévoit le financement quasi intégral des activités des initiatives à charge du Fonds pour l'emploi. Le faisant ainsi, les communes, qui assurent actuellement une grande partie du financement des initiatives et qui sont par ailleurs les principaux protagonistes de leur action, n'interviendront plus dans la prise en charge de structures, qu'elles ont pourtant contribué à mettre en place. Les auteurs soulignent en effet que les communes n'ont pas d'obligation sociale et que, partant, la lutte contre le chômage ne fait pas partie, ni de leurs missions propres, ni des missions leur déléguées par l'Etat. La Chambre des Métiers, malgré le raisonnement compréhensible ayant conduit ce choix du Gouvernement, s'étonne de la conclusion tirée de confier le financement intégral des activités des initia-

tives au Fonds pour l'emploi. En effet, la Chambre des Métiers constate que la majorité des travaux effectués et cofinancés par la main publique le sont pour le compte des communes. Les communes sont donc les premiers bénéficiaires des travaux et services fournis. Dans ce contexte, il faut également relever que le cofinancement actuel couvre également les frais de matériel. Il peut donc être lucratif pour une commune d'attribuer certains marchés à une initiative.

Finalement, les communes sont les principaux protagonistes des initiatives et des services fournis par elles. Certaines communes sont en effet passées maîtres dans l'art d'offrir à leur population toute une panoplie de services financés par le Fonds pour l'emploi que personne n'avait réclamé auparavant.

La Chambre des Métiers retient donc que la transparence en matière de financement n'est pas garantie par le projet de loi sous avis.

### 1.7. Les discussions autour de l'économie solidaire

Sans vouloir entrer dans les grandes discussions philosophiques autour des concepts de l'économie sociale ou de l'économie solidaire, la Chambre des Métiers regrette profondément que les auteurs du projet tout comme les Gouvernements successifs se soient engagés dans cette voie sans veiller, dès l'éclosion de toutes les mesures, à y inclure les intérêts légitimes de l'économie. Il est certes vrai que les premiers tâtonnements législatifs entrepris en la matière soulignaient les dangers y liés en matière de concurrence déloyale.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers constate que l'exposé des motifs reprend sans analyse critique certaines affirmations qui semblent empruntées tout droit d'une description formulée de ces mêmes initiatives.

Ainsi le projet de loi sous rubrique souligne *„la contribution fondamentale de l'économie sociale et solidaire aux politiques d'insertion et à la satisfaction des besoins sociaux mal ou non pris en charge par les secteurs public et privé notamment dans les domaines des services aux familles, de la protection de la santé, des personnes âgées, du recyclage des ressources, du développement culturel“*. Il continue à vanter les initiatives qui présenteraient *„une dimension de développement local et de participation démocratique tout en s'avérant de précieux potentiels de création d'emplois“*, sans se soucier de la véracité de ces propos et sans apporter une quelconque preuve à ces affirmations. Si effectivement l'apport des initiatives est tellement *„formidable“*, il doit bien être possible d'en déceler des résultats tangibles en terme de politique réelle de lutte contre le chômage.

S'il est vrai que les initiatives ont bel et bien *„largement contribué à exploiter de manière systématique“* des gisements d'emplois, la Chambre des Métiers retient que les activités ne se situent justement pas dans les domaines cités, mais se concentrent principalement sur des domaines d'activité desservis par l'économie.

### 1.8. La genèse du projet de loi

Le projet de loi sous avis reproduit dans l'exposé des motifs l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi. La Chambre des Métiers voudrait rappeler que le groupe de travail tripartite instauré au sein de cet organisme, afin de *„réfléchir sur des règles à mettre en place quant à la forme et au contenu“*, a vu le jour suite à l'insistance des représentants de l'artisanat, qui ne cessaient de protester contre les agissements des initiatives et la concurrence déloyale exercée par elles.

Cet accord constitue donc la seule base valable de discussion pouvant mener à la mise en place d'une quelconque législation et la Chambre des Métiers insiste particulièrement sur le fait qu'elle a basé son analyse du projet de loi tout comme son appréciation finale sur le strict respect de l'accord en question.

\*

## 2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Chapitre I: Dispositions générales

#### Article 1: Objet

L'article 1 précise que l'objet du présent projet de loi est la réglementation de *„l'intervention de l'Etat dans l'organisation et le financement d'initiatives prises par les employeurs en matière de lutte contre le chômage social“*.



La Chambre des Métiers critique les auteurs du projet de loi sous avis qui appliquent la dénomination de „employeurs“ en rapport avec les initiatives en faveur de l'emploi. Cette vision banalise les activités des initiatives subventionnées au point à ne plus faire de distinction entre les initiatives et l'économie en général. S'il est vrai que l'accord trouvé au Comité permanent de l'emploi laisse entrevoir le traitement égalitaire des entreprises et des initiatives, il n'en reste pas moins que les deux fonctionnent selon des objectifs et formes d'organisation fondamentalement différents. Partant, la Chambre des Métiers demande que les initiatives soient appelées comme telles.

#### *Article 2: Définitions*

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

Il importe de relever que le projet de loi distingue entre deux formes de mesures en matière de lutte contre le chômage, à savoir les „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“ ainsi que les „activités de mise au travail“.

Le point (a) précise que les activités visées par le terme de „activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle“ sont exclusivement des structures de transition qui visent à augmenter l'employabilité des „usagers“ en vue de leur intégration définitive sur le marché du travail. Il s'ensuit en toute logique que si cette condition de l'intégration ou de la réintégration définitive sur le premier marché du travail n'est pas respectée, l'initiative ne pourra plus être considérée comme bénéficiaire potentiel de l'encadrement légal. Il s'ensuit par conséquent une obligation de résultat à charge des initiatives.

Le point (b) donne une définition de la notion de „activité de mise au travail“. Les deux chambres professionnelles notent que le projet de loi, dans son commentaire des articles, essaie de clarifier cette notion par rapport à l'activité d'insertion ou de réinsertion, sans y parvenir cependant. En effet, les auteurs distinguent entre bénéficiaires „normaux“ tombant sous le champ de l'activité d'insertion et de réinsertion et bénéficiaires „extrêmement éloignés du marché du travail“. La Chambre des Métiers est consciente du fait qu'une telle distinction est également prévue dans les termes de l'accord du Comité permanent de l'emploi. Elle se demande cependant si les structures pour demandeurs d'emploi extrêmement éloignés du marché du travail ne viseraient pas des bénéficiaires pouvant être qualifiés de „handicapés“ physiques ou psychiques qui fonctionnent dans un cadre différent („ateliers protégés“) de celui des initiatives en faveur de l'emploi.

La Chambre des Métiers éprouve également 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 autrement ces difficultés particulières que par une énumération de certaines catégories de demandeurs d'emploi éligibles dans le cadre de l'article 3. Rappelons que l'exposé des motifs parle de „personnes extrêmement éloignées du marché de l'emploi“. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers constate que l'article 3 du projet définit cet éloignement extrême du marché du travail par le fait de ne pas avoir trouvé un emploi ou un poste d'apprentissage au bout de six mois, sinon par le fait de ne pas avoir un emploi ou un poste d'apprentissage à la suite d'une mesure et, finalement, par l'existence d'un contrat d'insertion tel que prévu par la législation afférente au revenu minimum garanti. Hormis cette dernière catégorie, la Chambre des Métiers ne voit pas comment les bénéficiaires potentiels visés par le projet pourraient être considérés comme extrêmement éloignés du marché du travail.

Le point (m) énumère les différents contrats susceptibles de rentrer en ligne de mire. La Chambre des Métiers a noté que les initiatives, selon leurs propres déclarations, ne semblent pas respecter ces restrictions en matière de contrats. La Chambre des Métiers ne saurait accepter que d'autres formes de contrat viennent s'ajouter à cette énumération. Par ailleurs, elle insiste particulièrement sur le fait que l'accord du Comité permanent de l'emploi a retenu une durée maximale de 18 mois sans exceptions pour les mesures envisagées.

#### *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 des Métiers 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. La Chambre des Métiers n'est pas rassurée par le fait que le Comité de suivi doive y donner son accord préalable. Par ailleurs, elle se demande comment l'élément clé, qu'est le suivi du bénéficiaire par les services de l'ADEM, pourra effectivement être garanti par la suite. Partant, la Chambre des Métiers 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'ADEM 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. La Chambre des Métiers se demande donc si l'intention des auteurs du projet a été de trouver l'accord du Comité de suivi comme le prévoit le paragraphe (2) ou si la simple information conformément au paragraphe (5) est suffisante?

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 des Métiers 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'ADEM. Ce contrat est enregistré auprès de la chambre professionnelle patronale et déposé auprès de la chambre professionnelle 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 oeuvre 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 des Métiers est d'avis que les conditions inhérentes au régime d'apprentissage ne pourront pas être remplies par les initiatives et partant s'opposent à cette disposition. Par ailleurs, elle insiste à ce que l'ADEM concentre ses efforts d'orientation vers des contrats d'apprentissage avec les entreprises du premier marché de travail.

## **Chapitre II: *Coordination des initiatives prises en matière de lutte contre le chômage social***

### *Article 4: Organes compétents*

La Chambre des Métiers craint des controverses sur les compétences des deux organes créés par le projet de loi sous avis, sur la base des critiques détaillées dans le cadre de leurs commentaires en rapport avec les articles 5 et 6.

### *Article 5: Missions du Comité permanent de l'emploi*

L'article 5 redéfinit le fonctionnement et les attributions du Comité permanent de l'emploi. Si la Chambre des Métiers 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 n'en aient pas fait une instance décisionnelle en la matière.

Ainsi, 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 apaiser des conflits sur la base de discussions et formule des avis, notamment au Gouvernement et au Comité de coordination tripartite.

Comme indiqué plus haut, le CPE est appelé à apaiser les différends pouvant naître de l'application de cette loi. Aux yeux des deux chambres professionnelles, ces différends se poseront comme par le

passé dans la définition des activités économiques et des travaux non satisfaits par le marché. La Chambre des Métiers, tout en saluant que les auteurs du projet aient ainsi implicitement reconnu que des problèmes se posent effectivement sur le terrain, craint que ce débat institutionnalisé ne mène finalement à rien, étant donné que les partenaires sociaux ne pourront vraisemblablement que difficilement se concerter et que dès lors le Gouvernement risque de continuer à subventionner les initiatives en question, même sans accord en la matière.

Tant que le problème de la concurrence déloyale n'aura pas été solutionné une bonne fois pour toutes par des dispositions légales acceptables pour les employeurs du premier marché du travail, une entente semble en effet difficile.

#### *Article 6: Composition, missions et fonctionnement du Comité de suivi*

Au vu de la composition du Comité de suivi telle que proposée par les auteurs du projet de loi sous avis, la Chambre des Métiers constate que les représentants des employeurs n'auront qu'une pure fonction d'alibi à assumer. Dès lors, il devient vite clair qu'ils seront isolés à chaque décision quelque peu critique. En effet, „l'approche consensuelle des partenaires sociaux dans la lutte contre le chômage social“ n'a de place que dans le commentaire des articles.

En analysant de plus près le schéma proposé, on constate en effet que 7 des 13 membres du Comité de suivi dépendent plus ou moins directement du Ministère du Travail et de l'Emploi. A ces sept membres, il faut ajouter le représentant du Ministère ayant dans ses attributions la lutte contre l'exclusion sociale, en d'autres termes le Ministère de la Famille, qui compte parmi les plus fervents utilisateurs de conventions de collaboration.

Les syndicats les plus représentatifs sur le plan national sont en même temps les promoteurs des plus grandes initiatives en termes de bénéficiaires. Ils seront logiquement les plus visés par les critiques des employeurs, en ce qui concerne la problématique de la concurrence déloyale. Leurs représentants ne vont certainement pas se dresser contre leurs propres intérêts, en adoptant une approche critique.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers ne peut qu'appuyer la revendication de certains promoteurs d'initiatives de moindre envergure que celles des organisations syndicales, de faire partie intégrante du comité en question. En contrepartie, les organisations syndicales ne feraient plus automatiquement partie du Comité de suivi. On pourrait dans ce contexte songer à une représentation en alternance parmi les initiatives, assurant de cette façon que les initiatives moins importantes, en termes de nombre de bénéficiaires, auront voix au chapitre. Le fait que les syndicats les plus représentatifs soient également représentés au sein du Comité permanent de l'emploi devrait en toute logique leur assurer une prééminence certaine.

Pour ce qui est du représentant du Service national d'action sociale, il faut relever que celui-ci oeuvre dans l'intérêt d'une population vraiment éloignée du marché de l'emploi. Ce représentant pourrait, le cas échéant, s'avérer être le seul allié possible des représentants des employeurs.

Le paragraphe (2) 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 des Métiers voudrait dans ce contexte rappeler ses remarques relatives à 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 d'espèces, l'article 6 par contre utilise le terme de „décision“. Il échet donc 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'ADEM au bout d'une période de six mois. La Chambre des Métiers 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. En effet, afin d'éviter la „prolifération abondante d'initiatives en faveur de l'emploi“, comme il a été dit au commentaire des articles, il s'agit de contenir la croissance hors limites des initiatives afin que le développement de celles-ci – autrement que par le passé – ne devienne une fin en soi.

La Chambre des Métiers approuve particulièrement le fait que les points e) et f) disposent expressément que le Comité approuvera les budgets prévisionnels annuels ainsi que les décomptes annuels

présentés par les initiatives. En effet, aux yeux de la Chambre des Métiers, les initiatives se distinguaient par le passé par un comportement particulièrement peu soucieux des deniers publics. Il suffit dans ce contexte d'analyser de plus près les frais de fonctionnement de ces initiatives.

La Chambre des Métiers ne peut qu'exprimer son étonnement de voir que les auteurs du projet sous avis n'ont pas pu se résoudre à fixer dans la loi des règles de contrôle et d'organisation financières plus précises. En effet, il est pour le moins étonnant que le Comité soit appelé à faire des propositions relatives à la destinée du solde des décomptes. Aux yeux de la Chambre des Métiers, il est tout à fait clair que les déficits éventuels seront portés par les initiatives et que les bénéfices éventuels réduiront l'apport financier du Fonds de l'emploi. Cette façon de procéder correspond par ailleurs à la finalité même des initiatives qui, selon ses protagonistes, ne serait 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 des Métiers demande que le Comité évalue également les résultats en matière de placement voire de réinsertion des chômeurs „extrêmement éloignés du marché du travail“. Il est un fait que le taux de réussite est très faible et qu'au vu des budgets alloués aux initiatives, une telle obligation de résultat est la chose la plus évidente, en termes de rentabilité.

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. Ceci est en flagrante opposition avec l'accord trouvé au Comité permanent de l'emploi et la Chambre des Métiers s'y oppose catégoriquement. L'accord à la base prévoit un maximum de dix-huit mois. Dès lors, la Chambre des Métiers ne saurait tolérer que l'accord, conclu sous l'égide du Ministre ayant l'emploi dans ses attributions, soit ainsi bafoué.

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 des Métiers demande que cette nomination se fasse sur proposition des organisations d'employeurs en ce qui concerne les représentants des employeurs dans le Comité.

Le paragraphe (11) retient les règles de fonctionnement du Comité. Il y est disposé notamment que les décisions et avis sont pris à la majorité des voix exprimées. La Chambre des Métiers aimerait revenir aux craintes exprimées plus haut en ce qui concerne les majorités toutes faites au sein du Comité. Elles réitérèrent donc leur revendication de revenir à une pondération plus équilibrée des voix.

### **Chapitre III: Activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles**

#### *Section 1: Statut des bénéficiaires*

##### *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 des Métiers constate que ce type de contrat ne fera que rajouter un contrat supplémentaire à toute une panoplie de contrats existants, 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 existants sans en rajouter un de plus.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers se doit de relever que tant la forme que le contenu du contrat seront déterminés par voie de règlement grand-ducal, ce qui n'est pas fait non plus pour augmenter la transparence du choix retenu. Les auteurs en sont par ailleurs conscients. En effet, ils soulignent qu'un règlement grand-ducal sera déposé conjointement au projet de loi sous avis, „afin d'en accroître la transparence de lecture“. La Chambre des Métiers se doit de constater cependant que ledit règlement grand-ducal n'a pas été déposé.

##### *Article 8: Durée et fin du contrat de mise à niveau*

La Chambre des Métiers 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 des Métiers craint que cette période maximale s'avérera, dans la pratique, comme étant la règle et non l'exception.

Dès lors, la Chambre des Métiers s'oppose formellement à cette constellation de contrats successifs, car elle ne répond nullement à l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi qui avait retenu un maximum de 18 mois. La Chambre des Métiers se demande effectivement pourquoi l'accord trouvé difficilement au Comité permanent de l'emploi n'est, encore une fois, pas respecté par les auteurs du projet de loi dans un domaine intéressant particulièrement les employeurs.

Le paragraphe (2) dispose que le bénéficiaire peut mettre fin au contrat de mise à niveau moyennant notification par lettre recommandée d'un préavis de huit jours.

Le paragraphe (3) précise que l'employeur, qui décide de mettre fin au contrat de mise à niveau, doit saisir au préalable le Comité de suivi, en indiquant des motifs „suffisants, réels et sérieux“. L'employeur peut prononcer une „dispense de travail non rémunérée“ à l'égard du bénéficiaire en l'informant de la saisine du Comité de suivi. Ce dernier dispose alors d'un délai de vingt jours ouvrables pour entendre les parties. Passé ce délai, l'employeur retrouve la faculté de mettre fin au contrat de mise à niveau moyennant un délai de préavis de quinze jours au bénéficiaire.

La Chambre des Métiers rappelle, par référence aux remarques faites à l'article 2 point (m) et à l'article 7, que le „contrat de mise à niveau“ devrait prendre la forme d'un des contrats existants, énumérés à l'article 2 point (m), avec les conditions inhérentes en terme de durée et de fin prévues par l'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi. Comme il a été précisé ci-dessus, le paragraphe (3) octroie au Comité de suivi le droit d'apprécier la réalité des motifs de licenciement. La Chambre des Métiers estime que cette faculté devrait être réservée exclusivement aux juges compétents.

Par contre, la Chambre des Métiers constate que les auteurs du présent projet de loi, dans leur commentaire des articles, soulignent expressément les intérêts légitimes de l'employeur, „*de pouvoir continuer à gérer de manière sereine la structure à l'intention du groupe-cible*“. Elle estime que cet argument garde toute sa perspicacité dans le contexte de toute relation de travail, également dans une entreprise du premier marché du travail.

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 placement de l'ADEM. La Chambre des Métiers salue expressément cette disposition. Par ailleurs, elle revendique une réflexion de fond visant à redéfinir la notion de „refus justifié“.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers demande que le refus d'un poste de travail offert au bénéficiaire par un employeur du secteur privé ait la même conséquence. En effet, il semble que les bénéficiaires s'arrangeraient fort bien de leur sort au sein des initiatives et iraient jusqu'à refuser de telles offres.

Finalement, la Chambre des Métiers est d'avis que les bénéficiaires doivent absolument faire eux-mêmes des efforts sérieux de recherche d'un emploi. Dès lors la question reste toujours posée de savoir, pourquoi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM n'arrivent pas à trouver un emploi, alors que la création d'emplois continue à travers de nombreux secteurs de l'économie nationale.

#### *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 des Métiers s'oppose catégoriquement 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.

#### *Article 10: Régime juridique des contrats de mise à niveau*

La Chambre des Métiers note que le paragraphe (1) de cet article énumère toute une série de dispositions du code de travail applicables aux initiatives. Elle constate que les sanctions et dispositions pénales des législations relevées sont également applicables aux initiatives. Dans ce contexte se pose la question de la responsabilité civile et pénale des initiatives.



La Chambre des Métiers constate que le paragraphe (2) de cet article dispense les initiatives de la mise en place d'une délégation du personnel et d'un comité mixte.

Le paragraphe (3) précise que les périodes d'occupation en contrat de mise à niveau sont considérées comme périodes d'occupation donnant droit au bénéfice de l'indemnité de chômage complet. La Chambre des Métiers constate que cette pratique correspond à celle appliquée pour les autres contrats „d'insertion“, énumérés à l'article 2 point (m). Sans vouloir s'opposer à cette pratique, la Chambre des Métiers se demande, s'il ne faudrait pas mieux procéder en définitive à une refonte des dispositions de la loi du 30 juin 1976 telle qu'elle a été modifiée par la suite, dans le sens d'une plus grande responsabilisation des bénéficiaires.

## *Section 2: Déroulement des activités*

### *Article 11: Etablissement d'un parcours d'insertion individuel du bénéficiaire*

La Chambre des Métiers constate que cet article consacre la prééminence des services de l'ADEM alors qu'en réalité celle-ci a remis ses compétences aux mains des initiatives et du Comité de suivi auxquels elle a délégué une part de responsabilités en matière de lutte contre le chômage.

### *Article 12: Nature des activités*

L'article 12 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, sans toutefois y parvenir réellement. 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. Toutefois, les entreprises de ce secteur, actives sur le premier marché du travail, totalisent quelque 600 postes de travail, couvrant ainsi aussi bien la demande privée que publique. Dès lors, si les initiatives continuent à concentrer leurs activités sur ces secteurs, à l'image de ce qu'elles ont fait par le passé, il est clair que le mécanisme d'insertion et de réinsertion ne pourra définitivement pas jouer et que 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 („bénéficiaires“), en provenance des initiatives.

Partant, 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, surtout que la situation conjoncturelle de ces secteurs a évolué rapidement entre-temps et que l'arrivée des initiatives sur certains de ces marchés risque de perturber outre mesure le fonctionnement de ceux-ci.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers 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 „délaisés par l'économie“. Dès lors, il ne suffit pas qu'elles prétendent en faire autant; il s'agira à l'avenir de réaliser un suivi et un contrôle véritable en relation avec les marchés desservis par les initiatives. Comment expliquer en effet que certaines initiatives ont réalisé nombre de chantiers d'envergure sur des marchés privés alors que leurs protagonistes clament haut et fort qu'ils ne feraient que „réparer l'interrupteur ou le robinet qui goutte“?

Le paragraphe (2) dispose que le Comité permanent de l'emploi définit au moins une fois par an les activités économiques visées, c'est-à-dire celles où il existe une offre suffisante en terme d'emplois.

La Chambre des Métiers aimerait tout d'abord relever que cet alinéa fait double emploi avec les dispositions des articles 5 et 15, sans oublier que le Comité de suivi a également des compétences dans ce contexte. Pour des raisons de lisibilité, de cohérence et de logique, il faudrait faire converger les attributions du Comité permanent de l'emploi en un seul article et veiller à ce que les attributions des deux Comités ne se chevauchent pas.

Ensuite, la Chambre des Métiers ne peut accepter que les marchés privés et publics actuellement couverts par les entreprises privées soient grandement ouverts aux initiatives, malgré le fait que ces entreprises ont par le passé continué à créer des emplois. Elle rappelle en effet les termes de l'accord intervenu au Comité permanent de l'emploi qui stipule que les marchés ne peuvent dépasser le seuil prévu pour les marchés de gré à gré et les marchés négociés, qui correspond à 8.000 euros n.i. 100 (seuil maximal pour les marchés de faible envergure par le recours à la soumission restreinte sans publication d'avis ou marché négocié).

Finalement, 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.

Plusieurs questions se posent à propos de cette disposition:

- Quelle est la définition ou le sens du terme de „partenariat“ dans ce contexte?
- Qui seront les partenaires?
- 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?

Le paragraphe (4) mentionne d'autre part que les modalités du partenariat soient définies sur la base d'une convention de coopération.

Là encore, plusieurs questions doivent trouver une réponse:

- 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?
- Quelle sera la juridiction compétente?

Même si, en théorie, le recours à des formes de partenariat semble nécessaire, la Chambre des Métiers a de sérieux doutes quant à l'utilité de tels partenariats ou conventions à réaliser avec des entreprises ou organisations patronales, dans le but d'accompagner les initiatives en leurs démarches, au vu du sort qu'ont connu d'autres „conventions“ dans le passé, plus particulièrement celle avec la Fédération Horticole Luxembourgeoise.

## **Chapitre IV: Activités de mise au travail**

### *Section 1: Régime juridique applicable*

#### *Article 13: Application du droit commun*

Cet article, qui spécifie que les „activités de mise au travail“ sont soumises à l'ensemble des „dispositions légales, réglementaires et conventionnelles de droit commun du travail“ n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre des Métiers.

#### *Article 14: Obligations de l'employeur*

Malgré leurs réticences à voir les initiatives désignées du terme „employeur“, la Chambre des Métiers salue expressément le contenu de cet article, précisant que le droit du travail n'est pas une construction abstraite réservée aux seules entreprises, mais que les initiatives devront également le respecter. L'expérience semble en effet prouver que cette précision est bien nécessaire.

Par ailleurs, il est également important d'informer le Comité de suivi de toute résiliation du contrat de travail. La Chambre des Métiers se demande par ailleurs si le contrat de travail, type contrat „d'insertion“, ne pourrait pas être conçu, à l'image du contrat d'apprentissage qui prévoit une autorisation de dénonciation des chambres professionnelles, obligeant „l'employeur“ à informer le Comité avant toute démarche en ce sens. Cette procédure d'information pourrait s'avérer intéressante en vue de garantir le suivi des parcours des bénéficiaires recrutés et licenciés par les initiatives.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers réitère sa question quant à la responsabilité civile et pénale des initiatives. Quelles seront en effet les suites d'une résiliation abusive du contrat? Qui devra s'acquitter des dommages et intérêts éventuels? Pour la Chambre des Métiers, il est inconcevable que le Fonds pour l'emploi puisse être sollicité en pareil cas.

## *Section 2: Déroulement des activités*

### *Article 15: Nature des activités*

Cet article porte la même dénomination que l'article 12. La Chambre des Métiers, dans son commentaire relatif à cet article, avait déjà relevé que les articles 5, 12 et 15 font partiellement double emploi. Il importe donc de veiller à rassembler les attributions des uns et des autres dans un article spécifique.

### *Article 16: Forme juridique de l'employeur*

Cet article constitue une disposition importante du projet de loi sous rubrique, en ce sens qu'il oblige les initiatives à sortir de la situation nébuleuse du point de vue légal.

Ainsi l'article 16 définit-il une période de six années au bout de laquelle les „activités de mise au travail“ devront prendre la forme juridique d'une société commerciale. Le but affiché en est d'éviter des distorsions de concurrence, étant donné que théoriquement chaque employeur sera en droit de revendiquer l'intervention financière du Fonds pour l'emploi.

La Chambre des Métiers donne à considérer que cette approche, à savoir le fait de réserver le statut d'initiative d'insertion, de réinsertion ou de mise au travail potentiellement à chaque employeur, ne répond pas aux attentes des entreprises et ne résout en rien le problème de la concurrence déloyale, que les auteurs du projet s'efforcent tant à minimiser.

En effet, le problème susmentionné ainsi que l'intégration massive des chômeurs sur le premier marché du travail ne saura être résolu tant que les entreprises actives sur le marché concurrentiel se verront confrontées à des obligations émanant d'un cadre légal les forçant à adopter les mêmes structures que les initiatives, dans le sens où les entreprises du premier marché de l'emploi devraient gérer tout un appareil d'encadrement psycho-social, pour pouvoir profiter des mêmes aides que les initiatives.

Au-delà, le problème du prix de revient et du prix de marché affiché restera posé de façon aiguë, si les frais de personnel étaient remboursés par le Fonds pour l'emploi. Ceci posera d'autant plus de problèmes dans des branches à forte intensité de main-d'oeuvre comme l'artisanat. Ici en effet le facteur travail constitue la part prépondérante du prix de revient.

La Chambre des Métiers se demande donc si l'approche retenue, à savoir le fait de continuer à subventionner comme par le passé toutes les initiatives possibles et à forcer en même temps les entreprises à en faire autant, constitue vraiment la panacée, permettant de résoudre à terme le problème du chômage en croissance rapide.

A leurs yeux, il conviendrait plutôt de limiter les fonds attribués aux initiatives au remboursement des frais du personnel psycho-social d'encadrement et de faire fonctionner les initiatives dans un environnement concurrentiel sur la base des prix du marché en vigueur.

Pour le cas où le Gouvernement maintient le principe de la forme juridique d'une société commerciale au titre des „activités de mise au travail“, la Chambre des Métiers insiste à ce que les initiatives existantes et celles en formation soient traitées à pieds d'égalité, comme il a été spécifié en rapport avec l'article 28 ci-après, notamment en matière de délai maximal en vue de se conformer aux exigences légales en matière de forme sociétaire, telles que prévues au présent article.

## **Chapitre V: Dispositions financières**

### *Article 17: Conditions du soutien financier de l'Etat*

L'article 17 répète que le Fonds pour l'emploi subventionnera les „activités d'insertion, de réinsertion“ et les „activités de mise au travail“. Cela signifie en clair que les autres activités des initiatives ne sont pas éligibles.

La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet ne coupent pas plus clairement et franchement avec les habitudes des initiatives de toucher un peu à tout, sans trop considérer, si le marché en question constitue bel et bien un marché délaissé par l'économie ou non, ou encore si une réinsertion quelconque sur le marché du travail pourra effectivement avoir lieu.

## *Section 1: L'agrément ministériel*

### *Articles 18 à 22*

La Chambre des Métiers salue les articles 18 à 22 du projet de loi sous avis qui permettront de suivre de plus près, tant la politique générale suivie par les initiatives ainsi que leurs organes que leur gestion

en bon père de famille des deniers publics. Si certains se plaignent du formalisme exagéré en terme de procédures, en terme de demande, d'octroi, refus ou retrait de l'agrément ministériel, la Chambre des Métiers donne à considérer que, si le cadre légal devient celui tracé par le présent projet de loi, les initiatives seront financées jusqu'à hauteur d'un pourcentage très élevé par le contribuable.

Au-delà des exigences légales concernant l'honorabilité des organes dirigeants des initiatives, la Chambre des Métiers insiste pour que les conditions relatives à la qualification professionnelle de l'exploitant soient également respectées, conformément aux dispositions du droit d'établissement.

### *Section 2: La convention de coopération*

#### *Article 23: Contenu de la convention de coopération*

Le paragraphe (2) 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 des Métiers aurait salué que le modèle de la convention soit annexé au projet sous avis.

Le paragraphe (3) du présent article dispose que les responsabilités en matière de gestion des activités d'insertion ou de réinsertion incombent à „l'employeur“. La Chambre des Métiers donne à considérer dans ce contexte que tout employeur détient une panoplie de responsabilités légales, civiles et pénales. Il doit en outre assumer des garanties de bonne fin, des garanties biennales et décennales en matière de construction et autres. Il est clair que ces mêmes obligations incombent également aux initiatives.

### *Section 3: Dépenses éligibles*

Cette section, et plus particulièrement les articles 24 et 25, introduit une différenciation entre les „activités d'insertion ou de réinsertion“ et les „activités de mise au travail“. Bien que l'article 2 ait précisé les définitions de ces deux concepts apparemment distincts, la Chambre des Métiers critique les auteurs du présent projet de loi de semer la confusion. A priori, il semble que la différence entre les deux notions réside principalement dans la durée, dans le sens où l'insertion et la réinsertion se font dans des structures transitoires endéans 36 mois au plus et où les activités de mise au travail visent avant tout les structures définitives. La Chambre des Métiers demande aux auteurs du projet de loi sous avis de rendre ces différences plus claires.

La Chambre des Métiers constate que le Fonds pour l'emploi peut supporter l'intégralité des frais liés au fonctionnement ou aux structures en question, peu importe s'il s'agit d'activités d'insertion et de réinsertion ou encore d'activités de mise au travail.

Elle voudrait partant insister sur le fait que les dépenses éligibles ne sauront comprendre les matériaux et équipements utilisés, ceci afin d'éviter des contournements de la législation sur les marchés publics ou encore un effet de concurrence déloyale. En effet, comment accepter par exemple qu'une commune, soucieuse d'attribuer un marché à une initiative, se voit rembourser les frais liés à l'achat des matériaux. Il n'est pas concevable que le Fonds pour l'emploi doive également intervenir en vue de financer les fournitures alors que celles-ci resteront acquises à la commune.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers renvoie aux commentaires faits en rapport avec l'article 16.

#### *Article 24: Dépenses résultant d'activités d'insertion ou de réinsertion*

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 (ces derniers sur base des stipulations de la convention). La Chambre des Métiers constate donc que le Fonds de l'emploi supportera quasi l'intégralité des frais de structure des initiatives.

Les questions suivantes doivent trouver une réponse dans ce contexte:

- Qu'en est-il des recettes générées par les activités commerciales?
- Qu'en est-il des recettes en provenance d'autres fonds publics ou de communes?
- Qu'en est-il de dons, legs etc.?

Afin de prendre en compte toutes les éventualités, donc également celle d'un refus de remboursement de la part du ministre ayant dans ses attributions l'emploi, la Chambre des Métiers propose de reformuler les paragraphes (1), (3), (4) et (5) de la façon suivante:

„(1) Le fonds pour l'emploi peut rembourser aux employeurs, suivant les modalités définies par la convention, l'intégralité de l'indemnité visée à l'article 9 paragraphe (1) de la présente loi ainsi que la part patronale des charges salariales y relatives.

(...)

(3) Le fonds pour l'emploi peut prendre en outre en charge, les frais du personnel (...)

(4) Les frais liés à la formation des bénéficiaires peuvent être pris en charge (...)

(5) Les frais de fonctionnement peuvent être pris en charge sur la base des stipulations de la convention.“

#### *Article 25: Dépenses résultant d'activités de mise au travail*

Cet article appelle les mêmes commentaires que l'article 24.

Ici également et afin de prendre en compte toutes les éventualités, donc également celle d'un refus de remboursement de la part du ministre ayant dans ses attributions l'emploi, la Chambre des Métiers propose de reformuler les paragraphes (2) et (3) et de la façon suivante:

„(...)

(2) Le fonds pour l'emploi peut prendre en outre en charge, les frais du personnel (...)

(3) Les frais liés à la formation des bénéficiaires peuvent être pris en charge (...)

(...)“

#### *Section 4: Modalités du soutien financier*

#### *Article 26: Exigences comptables*

L'article 26 impose toute une série d'exigences comptables aux initiatives. Ainsi, elles sont tenues de tenir une comptabilité analytique, de faire l'inventaire et le bilan des pertes et profits, de faire réviser les écritures par un réviseur d'entreprises, de présenter des décomptes trimestriels tout comme un budget annuel pour le 15 mai au plus tard.

La Chambre des Métiers pourrait le cas échéant se dire d'accord avec ces exigences pointues. Eu égard toutefois à l'intention des auteurs du projet d'imposer ces mêmes obligations également à des entreprises, puisque les auteurs du projet semblent préférer la piste de la soi-disant égalité de traitement de tous les intervenants, elle se doit de signaler son opposition.

En effet, s'il est admis que les entreprises présentent de nos jours une comptabilité en règle, il n'en reste pas moins que cette dernière n'a qu'exceptionnellement la forme d'une comptabilité analytique et se résume plutôt à la présentation du bilan, des pertes et profits et d'un tableau d'amortissement. L'intervention d'un réviseur d'entreprises est l'exception et ne fera que rajouter aux frais sans apporter de véritable plus-value dans le présent contexte. Aux yeux de la Chambre des Métiers, les initiatives répondront à ces obligations en recourant à des prestataires externes, ou en s'assurant les services de spécialistes, alors que les entreprises se verront contraintes de modifier leur comptabilité en conséquence, ce qui rajoutera à la complexité et aux charges administratives de toutes sortes. Il semble donc opportun d'exiger que les initiatives répondent aux exigences normales en matière de comptabilité et de dépôt de comptes de fin d'année, qui sont en principe moins pointues que celles prévues par le projet de loi sous rubrique.

### **Chapitre VI: Dispositions administratives**

#### *Article 27: Nombre et structure du personnel du Ministère du Travail et de l'Emploi*

Cet article n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre des Métiers.

### **Chapitre VII: Dispositions transitoires et finales**

#### *Article 28: Structure sociétaire*

L'article 28 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 à l'article 16, intitulé „Forme juridique de l'employeur“, un délai de dix ans pour se conformer aux exigences légales en matière de forme sociétaire.

Cela revient à dire que les structures existantes, surtout celles placées sous l'influence des organisations syndicales représentatives au niveau national, disposeront de dix ans avant de devoir se conformer en matière de structure sociétaire, 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 des Métiers ne peut qu'exprimer son opposition envers ce traitement inégal et se prononce en faveur d'un délai uniforme de deux ans à respecter par toutes les initiatives, ce qui 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.

#### *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 des Métiers, par référence à ce qui a été dit à l'article 28, est d'avis que ce délai semble raisonnable.

Par contre, la Chambre des Métiers, pour des raisons de traitement égalitaire de tous les intervenants en la matière, s'oppose formellement aux pouvoirs discrétionnaires octroyés au Ministre ayant l'emploi dans ses attributions, en matière d'exceptions aux conditions d'agrément des „employeurs“, prévues au paragraphe (2) du présent article.

#### *Article 30: Dispositions en cours*

Cet article n'appelle pas de commentaires de la part de la Chambre des Métiers.

#### *Nouvel Article 31*

Le Conseil de Gouvernement dans sa réunion du 31 octobre 2003 a proposé d'amender le projet de loi dans sa version initiale, en insérant un article 31 nouveau prévoyant des exceptions à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures.

Ainsi, à l'image de la philosophie de la loi du 26 juillet 1975, autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi, le présent article vise, selon les auteurs du présent texte, à garantir, par le biais d'une exception à la législation sur les marchés publics de travaux et de fournitures, aux employeurs gestionnaires d'activités d'insertion et de réinsertion professionnelle des marchés de travaux et/ou de services. Les auteurs disent par ailleurs que „les frais seront pris en charge par le budget de l'Etat, ce qui implique une augmentation de la transparence dans l'ensemble des marchés conclus“ sur la base du présent article.

La Chambre des Métiers se doit de marquer son opposition formelle au présent article, qui ne fera qu'accroître les inégalités devant la loi entre les entreprises privées et les initiatives protégées.

Elle cite 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“.

Par ailleurs, l'accord du Comité permanent de l'emploi précisait que les marchés publics pourraient être attribués aux initiatives à condition de ne pas dépasser les seuils maxima pour marchés sans concurrence (actuellement 8.000 euros n.i. 100). Le projet de loi n'en souffle mot, alors que la disposition en question constitue pour ainsi dire la clé de voûte de l'accord du Comité permanent de l'emploi. Par ailleurs la Chambre des Métiers insiste particulièrement sur le fait que tout marché de gré à gré doit obligatoirement être avisé à la Commission de Soumissions.

Actuellement, la législation sur les marchés publics interdit aux ministères et administrations de recourir aux initiatives sans devoir passer par la procédure de soumission publique.

Par conséquent, la Chambre des Métiers voudrait souligner d'emblée qu'elle s'oppose contre tout essai visant à modifier le cadre légal sur les marchés publics en défaveur des entreprises privées, cadre qui a été récemment réformé afin d'assurer une plus grande transparence des procédures, de garantir

l'égalité de traitement et de chances des soumissionnaires et de permettre une meilleure gestion des deniers publics en mettant l'accent sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers ne peut accepter les pressions d'une organisation syndicale à l'égard du Gouvernement, dans ce contexte.

Il importe de rappeler que le simple fait de ne plus se faire attribuer des marchés porteurs et lucratifs, que ce soit au niveau privé ou public, est une donnée économique susceptible de perturber le fonctionnement de chaque entreprise. Ce n'est pas pour autant que l'Etat providence intervienne en pareil cas. Ce n'est pas pour autant non plus que l'Etat doive intervenir auprès des initiatives, en décrétant des exceptions en matière de marchés publics de travaux et de fournitures, en vue d'outrepasser le cadre légal.

En conclusion, comme les arguments développés dans les considérations générales gardent toute leur valeur, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement de retirer l'amendement en question et de supprimer le nouvel article 31 dans sa globalité. La Chambre des Métiers fait appel aux auteurs du présent projet de loi de couler en une disposition particulière, le consensus trouvé dans le cadre de l'accord du Comité permanent de l'emploi qui précisait que les marchés publics pourraient être attribués aux initiatives à condition de ne pas dépasser les seuils maxima pour marchés négociés.

#### *Nouvel Article 32: Modification de la législation sur le Fonds pour l'emploi*

Cet article prévoit que la loi du 30 juin 1976 est modifiée de sorte à pouvoir prendre en charge les dépenses liées aux activités des initiatives. Ceci revient à reconnaître la justesse des critiques, exprimées par les organisations patronales, et notamment l'artisanat, disant que le financement de ces activités s'est passé en dehors d'un cadre légal digne de ce nom.

\*

### 3. CONCLUSIONS

En guise de conclusion, la Chambre des Métiers aimerait réitérer ses critiques fondamentales au présent projet de loi.

Le projet pêche tout d'abord par le non-respect quasi complet de l'accord trouvé entre partenaires représentés au sein du Comité permanent de l'emploi. Il est clair pour la Chambre des Métiers que cet accord, trouvé sous grandes peines parmi les parties concernées, doit absolument être suivi.

Le fait de mettre sur un pied d'égalité en matière de subventionnement les entreprises et les initiatives ne saura résoudre ce problème fondamental. Il est d'ailleurs communément admis que la politique de l'arrosoir ne semble généralement guère porter de fruits en matière d'emploi. Par ailleurs, si d'aucuns basent leur argumentaire sur la soi-disant responsabilité sociale des entreprises dans ce contexte, il n'en reste pas moins que celle-ci ne saura en principe pleinement s'exprimer que dans un environnement concurrentiel sain, non perturbé par des interventions étatiques garantissant les activités quasi entrepreneuriales orchestrées par certaines initiatives. Le projet de loi sous avis s'apparente ainsi plus à un apurement du passé qu'à un projet novateur en la matière.

L'accord trouvé au sein du Comité permanent de l'emploi visait à encadrer les initiatives, et à veiller à ce que le jeu de la concurrence ne soit pas perturbé outre mesure en limitant notamment les marchés publics susceptibles d'être attribués aux initiatives. Le projet sous avis, en encadrant les entreprises susceptibles de fournir un emploi aux demandeurs visés, ne suit aucunement l'accord trouvé sur ces points essentiels.

Les secteurs d'activité des initiatives sont censés être des secteurs délaissés par l'économie. En réalité, les initiatives sont actives notamment dans des secteurs où le nombre d'entreprises actives démontre le contraire.

Depuis quelques années, les moyens budgétaires consacrés par le Fonds pour l'emploi en vue du financement des initiatives existantes enregistrent une croissance rapide. Ceci devrait en toute logique amener les responsables politiques à veiller à une utilisation plus rationnelle et justifiée de ces moyens, allant jusqu'à exiger des résultats concrets, notamment en matière d'insertion et de réinsertion. Au contraire, les autorités se laissent leurrer par des discussions sur „des besoins non satisfaits“ de la société, à couvrir par lesdites initiatives. Dès lors, le suivi qualitatif en termes de placement effectif de demandeurs d'emploi, qui a, par le passé, été clairement négligé, sera un objectif clé des actions à engager à l'avenir.

Alors que les moyens budgétaires connaissent une forte régression, la Chambre des Métiers est d'avis qu'un contrôle est plus que jamais justifié et nécessaire. A noter qu'en Allemagne par exemple, la majorité des activités du genre a simplement cessé, faute de moyens et en l'absence de résultats. Pourquoi ne pas suivre cet exemple et utiliser les moyens ainsi dégagés pour augmenter l'attrait de l'apprentissage, meilleure garantie contre le chômage?

La transparence financière, pourtant affichée comme leitmotiv par les auteurs du projet, reste un voeu pieux.

En outre, la Chambre des Métiers s'oppose contre tout essai visant à modifier le cadre légal sur les marchés publics en défaveur des entreprises privées, demandant au Gouvernement de retirer l'amendement du présent projet de loi et de supprimer le nouvel article 31 dans sa globalité.

La Chambre des Métiers doit donc exprimer ses plus vives réserves à la mise en place d'un cadre légal comme celui proposé par le projet de loi sous avis.

Finalement, elle voudrait par la même occasion s'opposer à toute velléité visant à creuser le droit d'établissement au-delà de ce qui est actuellement prévu par le projet de loi afférent du Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement (projet de loi No 5147). Les exemples étrangers allant dans ce sens ont montré le faible taux de réussite de telles démarches, du genre „Ich-AG“ ou encore l'application du principe „chaque chômeur est un chef d'entreprise en herbe“.

En conclusion, la Chambre des Métiers est cependant d'avis qu'un cadre légal est actuellement plus que 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. La Chambre des Métiers propose donc 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'ADEM 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.

Dès lors, après consultation de ses ressortissants, la Chambre des Métiers marque son accord aux dispositions du projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte des remarques fondamentales précisées ci-avant.

Luxembourg, le 19 mars 2004

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Paul RECKINGER

