

Luxembourg, le 31 mars 2006

Objet: 1) Projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi ; 2 réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs ; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi ; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes ; et
2) Projet de règlement grand-ducal portant 1. détermination des conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle ; 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant les modalités et les conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique ; 2. d'une aide au réemploi ; 3. d'une aide à la création d'entreprise ; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique (2957DAN)

<p align="center">AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS</p>

Par sa lettre du 21 juin 2005, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a soumis pour avis à la Chambre des Métiers et à la Chambre de Commerce

1) le projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi ; 2 réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs ; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi ; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, ainsi que
2) le projet de règlement grand-ducal portant 1. détermination des conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle ; 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant les modalités et les conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique ; 2. d'une aide au réemploi ; 3. d'une aide à la création d'entreprise ; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique.

Au regard de l'importance des deux projets et de leurs répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

Les deux projets sous avis tendent à apporter des modifications aux dispositifs de différentes mesures en faveur de l'emploi. Les buts assignés à cette réforme sont multiples.

Il s'agit d'abord d'harmoniser les conditions d'attribution des aides et mesures en faveur de l'emploi. Ainsi un grand nombre de modifications ponctuelles apportées par le projet de règlement sous avis au règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution de certaines aides et par le projet de loi sous avis à la législation sur la bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs s'inscrivent dans cette logique. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers accueillent favorablement ces modifications qui faciliteront la compréhension et l'application de ces mesures en faveur de l'emploi.

Un accent particulier est mis sur l'activation précoce des jeunes chômeurs. C'est ainsi que les demandeurs d'emploi sont incités à rechercher eux-mêmes des formations professionnelles adéquates. Le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur public, le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur privé et le stage d'insertion sont réformés pour ne retenir que deux régimes : le contrat d'appui-emploi, réservé au secteur public, et le contrat d'initiation à l'emploi, réservé au secteur privé et associatif. Si le principe de cette simplification est à saluer, les deux chambres professionnelles relèvent avec inquiétude les charges administratives que le projet de loi sous avis fera peser sur les entreprises souhaitant conclure un contrat d'initiation à l'emploi, mettant de la sorte en péril le succès de cette réforme. Afin de faciliter le recours des entreprises à des contrats d'initiation à l'emploi, les deux chambres professionnelles estiment qu'il convient d'une part de supprimer le délai d'inscription à l'ADEM du demandeur d'emploi pour pouvoir bénéficier de cette mesure. D'autre part, afin de favoriser une intégration ultérieure du jeune bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi dans l'entreprise, les deux chambres professionnelles estiment que la durée de 9 mois actuellement prévue par le projet de loi s'avère trop courte pour dispenser une véritable formation au jeune. Les deux chambres professionnelles proposent dès lors à titre principal que le contrat d'initiation à l'emploi puisse être conclu pour une durée maximale de 24 mois. A titre subsidiaire, elles estiment que la durée actuelle de 12 mois devrait être maintenue.

Un autre axe est l'activation précoce des chômeurs de longue durée. La modification de la législation sur l'aide à l'embauche des chômeurs âgés et de longue durée qui vise à réduire les seuils à partir desquels ces aides sont accordées correspond à cet objectif. Si les deux chambres professionnelles soutiennent le principe de cette démarche, elles ne peuvent s'empêcher de mettre en garde contre l'augmentation sensible des dépenses du fonds de l'emploi que cette réforme est susceptible d'entraîner, qui n'a d'ailleurs pas fait l'objet de discussions au sein du comité permanent pour l'emploi.

Par ailleurs, le projet de loi sous avis modifie les conditions et modalités d'attribution d'une aide à la création d'entreprise et en augmente le montant, afin d'encourager davantage de chômeurs à créer leur propre entreprise. Il vise en outre à impliquer étroitement les chambres professionnelles patronales (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, Chambre d'Agriculture) dans l'analyse des demandes et le suivi des nouvelles créations d'entreprises sous l'égide du régime d'aide sous rubrique. Les deux chambres professionnelles estiment qu'il convient de responsabiliser davantage les bénéficiaires de cette aide. Deux mécanismes qui tendraient à cette fin seraient d'accorder tout ou partie de l'aide non plus sous forme de fonds non remboursables, mais soit sous forme de bonification d'intérêts, soit sous forme de prêt. Quant aux conditions d'éligibilité d'une telle bonification ou de prêt, les rédacteurs du projet sous avis pourraient s'inspirer utilement des critères applicables aux crédits accordés par la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (ci-après « SNCI »). L'octroi de l'aide et du prêt/bonification d'intérêt, de même que le suivi des entreprises bénéficiaires devraient être assurés non pas par les seules chambres professionnelles, mais au mieux par une commission indépendante disposant de toute l'expertise nécessaire dans l'appréciation de la viabilité d'un projet d'entreprise. La composition de cette commission pourrait être comparable à d'autres commissions existantes en matière d'octroi d'aides étatiques et se composer des représentants des chambres professionnelles, du Ministère des l'Economie et du Commerce Extérieur, du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement,

du Ministère des Finances et du Ministère du Travail et de l'Emploi. Cette commission serait chargée du suivi des dossiers des bénéficiaires et notamment de l'évolution des entreprises créées par le biais du présent projet de loi, voire des relations avec certaines administrations.

On peut regretter que ni le projet de loi, ni le projet de règlement grand-ducal ne soient accompagnés d'une fiche d'impact sur les entreprises, tout comme une estimation de l'impact budgétaire et financier des réformes de la législation sur l'aide à l'embauche de chômeurs âgés et de longue durée et du contrat d'auxiliaire temporaire et du stage d'insertion.

Malgré les adaptations proposées par les présents projets de loi et de règlement grand-ducal, les deux chambres professionnelles estiment que les différentes mesures en faveur de l'emploi restent peu transparentes pour les entreprises, ce qui constituera un sérieux frein à leur mise en application. Elles sont cependant confiantes que les audits en cours d'élaboration relatifs à l'ensemble des mesures en faveur de l'emploi et au fonctionnement de l'ADEM constitueront d'excellentes bases de discussion au sein de certaines instances consultatives à vocation tripartite, dont le comité permanent pour l'emploi, pour retravailler en profondeur les mesures en faveur de l'emploi et en vue de réaliser une réforme rapide et en profondeur de l'ADEM. Il importera de relever plus que jamais les défis posés par un marché de l'emploi en pleine mutation et un taux de chômage qui va en croissant. Si lors de la réunion du comité de coordination tripartite du 18 novembre 2005, le patronat s'est d'un côté engagé à augmenter sensiblement le nombre de stages d'insertion (qui seront remplacés par le présent projet de loi par les contrats d'initiation à l'emploi), il revient de l'autre aux rédacteurs du projet de loi sous avis de doter le régime du contrat d'initiation à l'emploi d'un cadre souple et peu bureaucratique. En outre, les deux chambres professionnelles estiment que les employeurs qui contribuent à l'effort national de réduction du chômage en embauchant un chômeur devraient être dispensés de la démarche bureaucratique de devoir solliciter la bonification d'impôt pour embauche de demandeurs d'emploi. Ils devraient au contraire bénéficier de manière automatique de ladite bonification.

Les deux chambres professionnelles sont d'avis qu'il y a lieu de tirer rapidement les conclusions appropriées des études en préparation de l'ADEM, surtout dans l'intérêt des demandeurs d'emploi motivés qui sont activement à la recherche d'un nouvel emploi. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident par ailleurs pour une gestion de l'ADEM plus proche de celle d'une entreprise privée et un renforcement de la mission et du rôle des conseillers en entreprises, qui a fait ses preuves.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent par ailleurs toute initiative de revoir l'organisation et le fonctionnement de l'ADEM sur la base d'une expertise externe en prenant notamment en compte les meilleures pratiques mises en place dans les services publics de l'emploi d'autres pays.

Les deux chambres professionnelles estiment qu'il conviendrait de mieux encadrer les personnes difficiles à placer en vue d'une insertion au marché du travail et d'éviter qu'elles passent de mesure en mesure de mise à l'emploi. Les personnes bénéficiant d'une telle mesure devraient suivre des cours de formation et/ou de recyclage. L'évaluation future des différentes mesures pour l'emploi devrait permettre de dégager des pistes à suivre en vue d'organiser un placement plus efficace des demandeurs d'emploi sur le marché du travail primaire. En tout état de cause, il s'agirait de confiner le champ d'activité de telles mesures pour l'emploi de manière à éviter des situations de concurrence déloyale avec les entreprises opérant dans un environnement concurrentiel.

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte explicite de leurs remarques et critiques.

Considérations générales

Observations relatives au projet de loi

En ce qui concerne les modifications de la législation sur le fonds pour l'emploi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne s'opposent pas à la création d'un cadre légal permettant le prêt temporaire de consultants du secteur privé à l'ADEM qui pérennise l'échange fructueux entre les expériences des consultants du secteur privé et le personnel de cette administration. Il va sans dire qu'une telle façon de procéder ne saurait dispenser l'ADEM de veiller à ce que ses propres consultants et placeurs fournissent un travail de qualité.

La modification de la législation sur la bonification d'impôt ne soulève pas de commentaires de la part des deux chambres professionnelles.

La modification de la législation sur l'aide à l'embauche des chômeurs âgés et de longue durée telle que présentée par le présent projet n'a pas été discutée dans cette forme dans le cadre du comité permanent pour l'emploi. Les deux chambres professionnelles s'interrogent notamment sur la raison de modifier les tranches d'âge en instaurant un palier intermédiaire entre 40 et 44 ans, qui serait rendu nécessaire, d'après l'exposé des motifs pour « *tenir compte des évolutions récentes sur le marché du travail et notamment de la structure du chômage* », ce qui semble pourtant contredite en partie par les statistiques de l'ADEM qui ne font pas état de tels paliers¹. Elles ne s'opposent toutefois pas à cette modification, réalisée à des fins statistiques, à condition qu'elle reste neutre en terme de mise en pratique des mesures en faveur de l'emploi.

La durée maximale de remboursement des cotisations sociales par le fonds pour l'emploi pour les chômeurs âgés de plus de 45 ans (qui est actuellement de trois ans si le demandeur n'a pas encore atteint l'âge de 50 ans ou de sept ans sous le régime actuel pour le chômeur ayant dépassé l'âge de 50 ans) sera étendue jusqu'à l'âge de la retraite, ce qui correspondrait, dans l'état actuel de la législation, à une période maximale possible de prise en charge de 20 ans. Si les deux chambres professionnelles décèlent dans cette réforme la volonté des rédacteurs d'endiguer le chômage des personnes plus âgées, force est de constater que cette mesure risque d'être disproportionnée par rapport à la baisse prévisionnelle du chômage. Il convient en effet de souligner qu'un grand nombre de chômeurs de longue durée d'un certain âge ne disposent que d'un faible niveau de qualification et sont de ce fait difficilement employables. Or, les employeurs qui disposent d'une vacance de poste analysent en premier lieu si les candidats disposent de la qualification nécessaire pour occuper un poste de travail. Les mesures d'incitation financières ne jouent qu'un rôle secondaire. En outre, rares sont les employeurs faisant une projection financière sur 20 ans. Les charges financières engendrées par une période de remboursement des cotisations sociales jusqu'à l'âge de la retraite risquent donc d'être disproportionnées par rapport à l'effet qu'aurait cette mesure sur la réduction du chômage des personnes âgées. C'est la raison pour laquelle les deux chambres professionnelles proposent de maintenir la durée de remboursement à 7 ans pour les chômeurs âgés de 45 ans. En outre, les deux chambres professionnelles estiment qu'une réforme aussi importante qui est de nature à grever le fonds pour l'emploi de manière non négligeable pendant de longues années ne saurait se faire sans concertation préalable entre les partenaires sociaux et sans prévisions en termes de dépenses supplémentaires engendrées, demande qui fut déjà formulée au sein du comité permanent pour l'emploi. Les statistiques publiées par l'ADEM permettent en effet de se rendre compte à quel point les réformes proposées grèveraient la solidarité nationale : en vertu de son rapport annuel 2004 les dépenses du fonds pour l'emploi effectués sous le régime actuel ont augmenté

¹ Bulletin décembre 2005 de l'ADEM: les tranches d'âge des chômeurs retenues sont : - 26 ans, 26-30 ans ; 31-40 ans ; 41-50 ans ; 51-60 ans, >60 ans

de plus de 40% entre 2002 et 2004. Alors qu'en 2004 seulement 317 personnes bénéficiaient de cette mesure, plus de 40% des chômeurs inscrits auprès de l'ADEM en

décembre 2005 seraient susceptibles de tomber dans le champ d'application des conditions de remboursement des charges sociales proposées par le présent projet de loi, soit plus de 4.000 personnes. Au lieu de hâter une réforme irréfléchie risquant d'avoir un impact financier non négligeable sur le fonds pour l'emploi (alimenté en partie par les entreprises), sans pour autant engendrer une baisse sensible du taux de chômage des personnes âgées, les deux chambres professionnelles estiment qu'il vaut mieux attendre les conclusions de l'audit des mesures en faveur de l'emploi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent le principe d'une simplification de la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, afin de ne retenir plus que deux régimes : celui du contrat d'appui-emploi réservé au secteur public, et celui du contrat d'initiation à l'emploi, réservé au secteur privé et associatif. Les deux chambres professionnelles souhaitent contribuer à l'effort national de réduire le chômage des jeunes, à condition toutefois que le régime projeté soit peu bureaucratique et n'entraîne pas de contraintes – notamment financières – supplémentaires pour les employeurs. Toutefois elles notent un certain nombre de dispositions qui pourraient alourdir la gestion d'un contrat d'initiation dans le chef des employeurs. Ainsi, l'obligation pour l'employeur d'accompagner sa demande d'une description des tâches et d'un plan de formation, tout comme celle de nommer un tuteur qui devra entre autres procéder à une évaluation du jeune, sont autant de charges administratives que de nombreuses entreprises, et surtout celles de taille réduite, hésiteront à assumer. En ce qui concerne en particulier la nomination d'un tuteur, on peut douter de l'utilité réelle de cette mesure : l'employeur a un intérêt évident à bien encadrer le jeune, afin que ce dernier soit en mesure de fournir un travail satisfaisant. Si les tuteurs devaient en outre bénéficier d'une formation comme l'exige la Chambre des Employés Privés dans son avis², elle ne devrait pas être à charge des employeurs. Elles donnent en outre à considérer que les détenteurs du brevet de maîtrise bénéficient déjà dans le cadre de leur formation de maîtrise d'une qualification en ce sens. La réduction de la durée du contrat d'initiation à l'emploi à seulement 9 mois (au lieu de 12 mois dans le cadre du régime actuel des stages d'insertion) rend illusoire d'initier le jeune au monde du travail. Une durée de 24 mois est en effet nécessaire pour doter le jeune d'une première expérience de nature à lui servir d'atout sur le premier marché de l'emploi. La priorité d'embauche dont bénéficie le jeune une fois que le contrat d'initiation est venu à échéance est inacceptable aux yeux des deux chambres professionnelles. En outre, elles regrettent que la rémunération ait été portée à 100% du salaire social minimum. Les entreprises seront de la sorte privées de la faculté offerte par le régime actuel de verser au stagiaire une prime de mérite à titre d'encouragement et de stimulation. En outre, le jeune risque d'être moins motivé financièrement en vue de rechercher un poste sur le premier marché de l'emploi pendant la durée de son contrat d'initiation, ou en vue de pérenniser sa situation dans l'entreprise qui l'occupe temporairement. Enfin, les deux chambres professionnelles rappellent leur souhait de voir instaurer un salaire social minimum formation, afin d'affranchir les entreprises qui participent à cet effort de réduction du chômage des jeunes d'une partie du salaire qui n'a pas de contrepartie en termes de valeur ajoutée.

Observations relatives au projet de règlement grand-ducal

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent la réforme de l'aide à la formation professionnelle. La possibilité offerte aux demandeurs d'emplois de rechercher eux-mêmes des formations les incitera à jouer un rôle plus actif dans la réussite de leur insertion dans la vie professionnelle. Afin que cette mesure soit couronnée de succès, il convient d'assurer que les demandes de formation professionnelle soient traitées de la manière la moins bureaucratique possible. A cet égard, les deux chambres

² Point 60 de l'avis de la Chambre des Employés Privés

professionnelles proposent dans le ^{- 6 -} commentaire des articles plusieurs allègements à cette procédure.

En outre, elles notent dans l'exposé des motifs que ces aides peuvent s'avérer nécessaires parce que les formations dispensées par le Centre national de formation professionnelle continue (CNFPC) ne répondent pas forcément aux besoins spécifiques d'un certain nombre de demandeurs d'emploi. Il conviendrait de procéder à un bilan des formations dispensées par le CNFPC, afin de déceler le cas échéant les cours qui ne sont pas suffisamment ciblés sur les besoins des demandeurs d'emploi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent que partager l'avis des auteurs du projet qu'il convient d'inciter un plus grand nombre de demandeurs d'emploi à créer leur propre entreprise. La modification proposée du mécanisme d'aide à la création d'entreprise par des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM tend à atteindre cet objectif en augmentant sensiblement le montant de l'aide et en soumettant tant le projet de création d'entreprise que l'entreprise proprement dite à un « monitoring » des chambres professionnelles concernées. Les deux chambres professionnelles ne sont cependant pas convaincues que la réforme du régime d'aide, telle que préconisée, soit de nature à en faire un instrument favorisant la création d'entreprises. Il résulte en effet du rapport d'activité de l'ADEM que sur une période de trois ans, seulement 51 demandes furent admises³. Elles espèrent que l'audit de l'ADEM permettra de déceler les raisons de cet échec et d'y remédier le cas échéant.

Il convient aussi de souligner que les projets de création d'entreprises saines et viables sont déjà susceptibles de bénéficier de régimes d'aides, notamment en rapport avec la loi-cadre industrie, voire la loi-cadre classes moyennes, tout comme les instruments de la SNCI, qui prévoient des critères spécifiques en fonction du type d'investissement ainsi que des règles anti-cumul. Les deux chambres professionnelles suggèrent aux auteurs de vérifier la compatibilité du régime d'aide sous avis avec l'encadrement communautaire sur les aides d'Etat et plus particulièrement les règles de cumul autorisées par la Commission européenne en matière d'aides à l'investissement et à l'emploi. Cette aide est en effet susceptible d'être qualifiée non pas de subside accordé à des fins privées, mais destinée à faciliter le pas vers l'indépendance et doit donc être qualifié de subside professionnel. Elles s'interrogent aussi si une aide aussi élevée ne produira pas une distorsion de la concurrence. Pour toutes ces raisons les deux chambres professionnelles estiment opportun de responsabiliser davantage les créateurs d'entreprises dans l'emploi judicieux des fonds ainsi accordés. A cette fin les deux chambres professionnelles proposent deux pistes de réflexion : accorder une partie ou la totalité de cette aide sous forme de prêt dont les conditions d'attribution seraient analogues à celles des prêts accordés par la SNCI ou sous forme de bonification d'intérêt.

L'exposé des motifs énonce la volonté « *d'impliquer les chambres professionnelles patronales dans l'analyse et le suivi du projet* ». Si les deux chambres professionnelles en saluent le principe, elles relèvent néanmoins que le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis va nettement plus loin qu'une simple implication : les chambres professionnelles seraient ainsi amenées à se prononcer dans un avis sur « *le réalisme et la viabilité* » du projet envisagé et à assurer la supervision du « *bon fonctionnement* » des entreprises pendant deux ans.

En ce qui concerne la première mission envisagée, à savoir « l'analyse » du projet, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que l'appréciation de la viabilité d'un projet d'entreprise dépend d'une multitude de facteurs. C'est la raison pour laquelle elles considèrent plus judicieux à ce que l'avis soit pris par une commission consultative indépendante qui regrouperait les administrations et acteurs bénéficiant ensemble d'une expertise dans l'appréciation de la viabilité des projets de créations ou de reprises d'entreprises. Les deux chambres professionnelles estiment à cet égard que le législateur devrait s'inspirer de la composition d'autres commissions existantes en matière

³ 8 pour l'année 2002, 28 pour l'année 2003 et 15 pour l'année 2004

d'octroi d'aides étatiques pour regrouper des représentants des chambres professionnelles patronales, du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du

Logement, du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, du Ministère des Finances et du Ministère du Travail et de l'Emploi (étant donné qu'il s'agit d'une mesure destinée à lutter contre le chômage).

En ce qui concerne la seconde mission, à savoir la « supervision » du « *bon fonctionnement de l'entreprise* », on peut douter qu'elle soit d'une réelle utilité. En effet tous les créateurs d'entreprises disposent soit des qualifications nécessaires pour devenir commerçant, ou artisan, soit ont suivi les formations spécialement prévues à cet effet. De sérieux efforts ont été entrepris pour réformer le cadre légal relatif au droit d'établissement, afin qu'il soit mieux adapté aux exigences posées par l'entrepreneuriat. De la sorte, les créateurs d'entreprises devraient disposer en principe de toutes les compétences pour mener à bien leur projet. En cas de problèmes, tant la Chambre de Commerce que la Chambre des Métiers prodiguent sur une base confidentielle et dans un climat de confiance réciproque des conseils individualisés à leurs membres. Conformément aux libellés de l'article 4 de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans et de l'article 35 de la loi du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base électorale et à l'esprit desdits textes, elles se perçoivent comme des assistants à la réussite de leurs ressortissants, en les conseillant et en les encourageant dans leur activité, sans pour autant s'immiscer dans la gestion des entreprises. Or, en présence d'une mission définie de manière aussi floue par le texte du projet sous avis, les deux chambres professionnelles estiment que la frontière entre une véritable immixtion d'une part et un conseil personnalisé, qui pourrait le cas échéant aller dans le cadre du présent règlement grand-ducal jusqu'à un accès privilégié de ces créateurs d'entreprises aux conseillers des chambres professionnelles, d'autre part, risque de s'estomper. Les deux chambres professionnelles sont dès lors d'avis que la mission de supervision confiée par le présent projet soit contraire à leur objet. Par conséquent, les deux chambres professionnelles se prononcent contre toute disposition qui les obligerait d'assumer un quelconque contrôle ou suivi des bénéficiaires d'aides. A supposer qu'un tel contrôle soit néanmoins maintenu, elles estiment que cette tâche devrait être assumée par la même commission chargée d'attribuer les aides et les prêts.

Commentaire des articles

I. Projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi ; 2 réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs ; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi ; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Concernant l'article 3

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers renvoient aux « considérations générales » qui énoncent leurs critiques en rapport avec une réforme des paramètres déterminant les chômeurs pouvant bénéficier de cette mesure et de la durée de remboursement, tout comme les remarques sur l'absence totale de projections financières en termes de surcoût pour le fonds pour l'emploi.

Concernant l'article 4.1.

Etant donné que leurs ressortissants ne sont pas directement touchés par le contrat d'appui emploi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se dispensent de commenter en détail les dispositions y afférentes.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que les dispositions devraient pourtant contenir une disposition anti-abus analogue à celle de l'article 4.5 du présent projet en ce qui concerne le contrat d'initiation à l'emploi, i.e. le refus pour l'ADEM de mettre à disposition un jeune demandeur d'emploi en cas d'abus manifeste de la part de l'administration publique de cette mesure.

Elles signalent une erreur matérielle qui s'est glissée dans le troisième alinéa du commentaire à l'article 4 qui devrait se lire :

« Les mesures en faveur de l'emploi seront donc à l'avenir limitées au nombre de deux : le contrat d'appui-emploi pour le secteur public et le contrat d'initiation à l'emploi pour le secteur privé. »

Concernant l'article 4.4

Bien que l'article 12, paragraphe (1) et les dispositions suivantes emploient le terme de « *contrat* », au lieu de celui de « *stage* », il va sans dire qu'il ne s'agit pas d'un contrat de travail au sens de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. Il s'agit au contraire d'un contrat tripartite *sui generis* dont le régime est énoncé par le présent projet de loi.

En ce qui concerne l'article 13, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent de mentionner expressis verbis que les institutions susceptibles de bénéficier d'un contrat d'appui-emploi conformément au chapitre 1 ne peuvent pas bénéficier d'un contrat d'initiation à l'emploi. En l'absence d'une telle clause, le doute est permis si les établissements publics ou les établissements d'utilité publique sont ou non à considérer comme un « *organisme, institution, association ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif*. »

En ce qui concerne les articles 14 et 15, l'obligation imposée au promoteur de faire accompagner sa demande d'une description des tâches et d'un plan de formation fait partie des mesures qui risquent de dissuader une entreprise de conclure un contrat d'initiation à l'emploi. Il en va de même de l'obligation de désigner un tuteur. Dans un esprit de simplification administrative, les deux chambres professionnelles suggèrent d'abandonner ces deux exigences.

L'article 16, premier alinéa fixe la durée du contrat à neuf mois. Les deux chambres professionnelles sont toutefois d'avis que l'intégration ultérieure du jeune bénéficiaire d'un contrat d'initiation à l'emploi dans l'entreprise ne saurait être garantie avec une durée aussi courte. Elles estiment qu'une durée de 24 mois s'avèrerait nécessaire. Au cas où cette proposition ne serait pas retenue, elles proposent à titre subsidiaire de maintenir la durée actuelle de 12 mois. L'article 16 premier alinéa devrait être adapté en conséquence.

En ce qui concerne l'article 16, second alinéa, les deux chambres professionnelles estiment que la dérogation susceptible d'être accordée aux associations sans but lucratif en ce qui concerne la durée du contrat d'initiation à l'emploi est de nature à constituer une distorsion de la concurrence : alors que de plus en plus souvent des ASBL sont actives dans des branches de l'économie dans lesquelles des entreprises commerciales et artisanales sont déjà implantées, les premières seraient ainsi autorisées à recourir pour une durée de 18 mois à des contrats d'emploi largement subventionnés par le budget de l'Etat, leur permettant de la sorte de prêter leurs services à un coût moindre, tandis que les secondes devraient se contenter d'une durée de 9 mois. C'est pour cette raison que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers invitent les auteurs à supprimer le second alinéa de l'article 16.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers invitent les auteurs à préciser à l'article 17 que c'est l'entreprise qui verse l'indemnité. Par ailleurs, le fait de laisser la rémunération à seulement 80% du salaire social minimum aurait paru une contrepartie équitable, compte tenu du fait que l'entreprise assure une formation au jeune. En outre, la hausse de la rémunération à 100% du salaire social minimum n'incite pas nécessairement le jeune à rechercher activement un autre emploi. Il est en effet à craindre que les personnes concernées n'assimilent le contrat d'initiation à l'emploi à une véritable relation de travail et suspendent leur recherche active d'un emploi. Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur du maintien de la rémunération à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés.

En ce qui concerne l'article 20, l'équilibre contractuel bascule en faveur du jeune qui peut mettre à tout moment fin au contrat (sous réserve d'un préavis de huit jours et de motifs valables), tandis que l'employeur ne peut mettre fin au contrat à l'issue d'une période de six semaines que moyennant accord de l'ADEM. Les deux chambres professionnelles espèrent que l'ADEM fera preuve de pragmatisme dans le cadre de cette autorisation et ne s'opposera pas à la résiliation d'un contrat d'initiation qui ne peut pas être maintenu en présence de faits ou de circonstances suffisamment graves pour rendre la continuation du contrat impossible aux yeux de l'employeur.

En ce qui concerne le droit au congé reconnu au jeune par l'article 23, les deux chambres professionnelles estiment qu'il risque d'avoir un effet dissuasif pour les entreprises : non seulement qu'elles s'engagent à dispenser une formation aux jeunes et qu'elles n'ont pas la certitude de disposer de cette main-d'œuvre pendant toute la durée du contrat d'initiation au cas où le jeune accepte un autre emploi, mais en plus, elles sont obligées de lui accorder des congés payés (18 jours si le contrat d'initiation à l'emploi sera de 9 mois, soit presque un mois de travail). Les deux chambres professionnelles s'opposent dès lors à l'octroi d'un droit au congé aussi généralisé aux jeunes bénéficiaires d'un contrat d'initiation à l'emploi. En revanche, au cas où leur proposition de prévoir une durée de 24 mois au contrat d'initiation à l'emploi serait retenue, il leur paraît équitable d'accorder un tel droit aux jeunes. Il ne saurait cependant s'inspirer entièrement de celui prévu par la loi du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel payé des salariés du secteur privé, telle que modifiée. En effet, le but du stage d'initiation à l'emploi, à savoir assurer une formation pratique aux bénéficiaires serait mis en péril, si la durée du contrat serait amputée de 50 jours de congé (soit plus de deux mois de travail effectif). Dès lors, les deux chambres professionnelles estiment équitable d'accorder aux bénéficiaires d'un contrat d'initiation à l'emploi un jour de congé par mois. A l'instar des salariés du secteur privé, aucun congé ne devrait pouvoir être sollicité les trois mois de travail.

La priorité d'embauche accordée au jeune à l'issue du contrat d'initiation contenue à l'article 22 paraît en pratique peu utile, voire contreproductive, car il est évident qu'un jeune ayant donné entière satisfaction à l'entreprise se verra de toute façon offrir un emploi en cas de disponibilité. Cette priorité peut même être perçue comme une contrainte dissuasive par les employeurs qui, à l'issue d'un contrat d'initiation avec un jeune ayant fait preuve de performances qui n'étaient pas à la hauteur de leurs attentes, se voient de la sorte limités dans leur liberté d'embauche.

Il paraît opportun d'ajouter sous la rubrique consacrée au contrat d'initiation à l'emploi un article énonçant que les dispositions de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ne sont pas applicables au contrat d'initiation à l'emploi et un autre énonçant que le jeune refusant sans motif un contrat d'initiation à l'emploi se voit exclu du bénéfice de l'indemnité de chômage complet (prévu actuellement à l'article 13 de la loi).

En résumé, les deux chambres tiennent à relever que le contrat d'initiation à l'emploi devrait se caractériser surtout par les éléments suivants :

- le délai d'inscription comme chômeur à l'ADEM, qui est actuellement d'un mois en cas de stage d'insertion, devrait être abrogé ;
- l'indemnité devrait être maintenue à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés, avec la possibilité pour l'entreprise d'accorder une prime de mérite ;
- la durée maximale du contrat devrait être de 24 mois.

II. Projet de règlement grand-ducal portant 1. détermination des conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle ; 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant les modalités et les conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique ; 2. d'une aide au réemploi ; 3. d'une aide à la création d'entreprise ; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique

Dans un souci de clarté, les rédacteurs sont invités à ajouter dans les visas le renvoi précis aux articles des lois autorisant la prise des décisions envisagées par le présent projet.

Chapitre 1^{er} : Conditions et modalités d'attribution d'une aide à la formation professionnelle

Concernant l'article 1^{er}

Une rédaction du présent article qui ferait mieux ressortir le but du présent chapitre pourrait être la suivante :

« Le demandeur d'emploi peut adresser de sa propre initiative une proposition de suivre une formation professionnelle à l'Administration de l'emploi. L'Administration de l'emploi peut exiger du demandeur d'emploi de suivre une formation professionnelle déterminée. »

Concernant l'article 3

Le présent article énonce les pièces justificatives qui devront accompagner le dossier de demande de formation professionnelle. Dans un souci d'éviter trop de démarches bureaucratiques aux demandeurs d'emploi susceptibles de constituer pour eux un obstacle supplémentaire à la recherche d'une formation professionnelle de leur propre initiative et dans l'esprit de simplification administrative, les deux chambres professionnelles estiment qu'il convient de limiter ces pièces justificatives à un strict minimum. Le demandeur d'emploi pourrait se sentir désemparé devant la nécessité de se procurer une copie de l'agrément visé au point b), alors que l'ADEM est sans doute la mieux placée pour connaître les instituts luxembourgeois agréés. C'est la raison pour laquelle les deux chambres professionnelles conseillent la suppression pure et simple de l'exigence d'une copie d'agrément.

Concernant l'article 4

S'il va de soi que les demandes de formations professionnelles devront faire l'objet d'un contrôle afin d'éviter le financement de formations non adaptées au profil du demandeur d'emploi et/ou trop onéreuses, il est dans l'intérêt tant du demandeur d'emploi que des administrations que ce contrôle se fasse de manière rapide et non bureaucratique. A cet égard, on peut craindre que les deux avis exigés par le présent article n'alourdissent et ne prolongent inutilement la procédure.

En ce qui concerne le premier avis à donner par l'ADEM, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers invitent le Ministre du Travail et de l'Emploi à rendre cette administration suffisamment efficace afin qu'elle puisse traiter les demandes avec une certaine célérité. Par ailleurs, les chambres professionnelles doutent de la nécessité du second avis à émettre par le Ministre ayant la formation professionnelle dans ses attributions. L'exigence de cet avis risque de prolonger la procédure. Etant donné que l'ADEM a en vertu de l'article 1^{er} du présent projet de règlement grand-ducal la faculté de proposer des formations professionnelles (en dehors de celles offertes au CNFPC) aux demandeurs d'emploi, elle doit nécessairement disposer du savoir-faire nécessaire pour apprécier le « *programme, le coût de la formation requise, la notoriété de l'institution* » et être en mesure de proposer une formation analogue, éventuellement moins chère. C'est la raison pour laquelle les deux chambres professionnelles proposent d'ériger cet avis en simple possibilité offerte au Ministre, comme le laisse d'ailleurs sous-entendre le commentaire des articles. Pour les raisons qui précèdent, les deux chambres professionnelles proposent de reformuler l'article 4 comme suit :

« Avant le début de la formation, le dossier est transmis pour approbation formelle au Ministre ayant le travail et l'emploi dans ses attributions. Il contient entre autres :

a) un avis circonstancié de l'agent de l'Administration de l'emploi, en charge du dossier du demandeur d'emploi, avis qui doit se prononcer au moins sur les chances d'insertion professionnelle actuelles du demandeur d'emploi, sur ses chances d'insertion professionnelle après la formation professionnelle, sur le programme et le coût de la formation requise, la notoriété de l'institut de formation, le cas échéant une proposition de formation analogue ou meilleur marché et sur la situation particulière du demandeur d'emploi, notamment sa durée d'inscription à l'Administration de l'emploi, son indemnisation, son attitude par rapport à la recherche active du travail et le respect des activités de suivi organisées par le service de placement de l'Administration de l'emploi ;

b) le cas échéant un avis du Ministre ayant la formation professionnelle dans ses attributions portant sur la formation professionnelle. »

Concernant l'article 6

Au dernier alinéa, on peut s'interroger sur le sens à donner au terme « *en principe* » qui est en contradiction avec le commentaire de cet article ne contenant pas cette réserve.

Concernant l'article 7

Au troisième alinéa, il y a lieu de redresser *in fine* une erreur rédactionnelle : « *(..) un contrat de droit commun à durée indéterminée ou déterminée d'au moins dix-huit mois.* »

Pour des raisons rédactionnelles, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers suggèrent de reformuler le dernier alinéa comme suit : « *Sauf décision de prorogation prise par le Ministre ayant le travail et l'emploi dans ses attributions, le remboursement se fait en une fois, au plus tard 12 mois après l'introduction de la demande en remboursement énoncée à l'article 6 ci-dessus.* »

Concernant l'article 8

Eu égard à la gravité des faits, le chômeur qui a fraudé aux dispositions du futur règlement grand-ducal devrait non seulement rembourser les montants indûment touchés, mais aussi encourir la sanction de l'exclusion du bénéfice de l'indemnité de chômage complet (article 35 de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2.

réglementation de l'octroi des indemnités e chômage complet telle que modifiée). Une telle disposition aurait un effet dissuasif certain.

Chapitre 2 : Modification des conditions et modalités d'attribution d'une aide à la création d'entreprise

Concernant les articles 9 et 10 et 11

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que l'aide qui est actuellement en moyenne de 8.400 € est presque triplée pour passer à € 25.000. Il est regrettable que le projet de règlement grand-ducal ne soit pas accompagné de prévisions sur l'impact financier d'une telle mesure pour le fonds pour l'emploi. Vu que le champ d'application des bénéficiaires potentiels de cette aide sera considérablement élargi, les dépenses budgétaires seront probablement plus que triplées. Les deux chambres professionnelles craignent en outre une véritable distorsion de concurrence entre les créateurs d'entreprise. En effet les créateurs d'entreprises qui toucheront l'aide projetée bénéficieront de la sorte d'un avantage concurrentiel non négligeable. Les deux chambres professionnelles renvoient à leurs remarques faites sous le chapitre « considérations générales » en ce qui concerne la nécessité de responsabiliser les créateurs et repreneurs d'entreprises dans l'emploi des fonds et leur proposition à ce qu'une partie ou la totalité de l'aide soit accordée sous forme de prêt ou de bonification d'intérêt qui serait octroyé par une commission indépendante. Les articles 9, 10 et 11 seraient à modifier en ce sens.

Concernant l'article 12

En ce qui concerne les alinéas (1) et (2), les deux chambres professionnelles donnent à considérer que le « *réalisme et la viabilité d'un projet* » sur lesquels elles seraient censées se prononcer dépend de facteurs multiples. C'est la raison pour laquelle il leur paraît plus judicieux de faire élaborer cet avis par une commission consultative indépendante. Cette dernière devrait être composée de représentants des chambres professionnelles (Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, Chambre d'Agriculture), du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, du Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement, du Ministère des Finances, ainsi que du Ministère du Travail et de l'Emploi.

Ensuite, il y a lieu de relever une incohérence entre le texte de l'alinéa (1), exigeant que la demande d'aide devra être présentée « *au moins un mois* » avant l'ouverture ou la reprise de l'activité, tandis que le commentaire des articles fait état de deux mois. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent de n'insérer aucun délai dans le texte du projet afin que les demandes puissent être traitées de manière souple par la commission consultative proposée ci-dessus.

Pour les raisons développées sous la rubrique « considérations générales » la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'opposent catégoriquement à la mission de suivi qui leur est imposée et demandent à ce que l'alinéa (3) soit supprimé. Par ailleurs, l'ADEM devrait le cas échéant « *réagir en cas de problèmes* ». On peut s'interroger aussi quelles mesures concrètes l'ADEM prendrait à l'encontre du chef d'entreprise. Le commentaire des articles se borne à énoncer que l'ADEM doit être « *en mesure de réagir* ». La seule réaction possible prévue par le présent projet est la sanction du remboursement de l'aide prévu à l'article 14 en cas de fraude ou de fausses déclarations. Or, un entrepreneur peut rencontrer des « *problèmes* » (notamment financiers) qui ne sont pas nécessairement liés à de tels comportements répréhensibles. A supposer que cet alinéa soit maintenu, cette mission devrait incomber à la commission indépendante mentionnée ci-dessus.

Concernant l'article 13

Cet article serait à modifier, afin de tenir compte de la proposition des deux chambres professionnelles qu'une partie ou la totalité de l'aide serait accordée sous forme de prêt ou de bonification d'intérêt dont les conditions d'attribution seraient contrôlées par une commission indépendante.

Concernant l'article 14

La modification à l'actuel article 23 consiste à étendre la durée pendant laquelle l'entreprise doit être viable afin de bénéficier définitivement de l'aide d'un à deux ans. Etant donné que de nombreuses cessations d'entreprises sont malheureusement des faillites, qui surviennent le plus souvent dans les premières années de l'existence de la société, le remboursement de l'aide risque en général d'être illusoire. Face à cette problématique, les deux chambres professionnelles réitérent leur invitation aux instances gouvernementales à travailler activement à une modernisation du droit des faillites au Grand-Duché de Luxembourg, tendant à substituer au système actuel essentiellement réactif et répressif un système de prévention de faillites.

Chapitre 3 : Modification des conditions et modalités d'attribution de certaines autres aides en faveur de l'emploi

Concernant les articles 15, 16,17

La modification vise à prolonger et uniformiser le délai pendant lequel les demandes d'attribution d'une indemnité pour frais de déplacement, d'une indemnité de double résidence et/ou d'une indemnité de transfert de domicile et de réinstallation à 6 mois doivent être formulées.

Les deux chambres professionnelles n'ont pas de remarques spécifiques à propos de ces articles.

Concernant l'article 18

Aux yeux des deux chambres professionnelles, l'exigence que le contrat à durée déterminée doit comporter une durée minimale de seize heures par semaine est une précision utile pour éviter les abus.

* * * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous réserve de la prise en compte explicite de leurs remarques et critiques.

DAN/TSA