

N° 8234²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant :

1° introduction d'un programme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et

2° modification du Code du travail

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(8.8.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'introduire un programme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences appelé « Skills-Plang », à destination des entreprises luxembourgeoises. Il modifie en conséquence le Code du travail, par l'insertion d'un nouveau chapitre IV, au titre premier du livre V, intitulé « *Programme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences* » (articles L. 514-1 à L. 514-10 nouveaux).

En bref

- La Chambre de Commerce soutient l'ambition du projet de loi sous avis qui, face aux changements structurels, apporte un support aux entreprises et leur permet d'en anticiper les impacts, par le biais de la formation professionnelle continue.
- Elle salue le dispositif d'aides financières à la formation dont le taux de co-financement est plus élevé que celui des aides existantes dans le cadre de l'accès collectif, du moins pour les micro, petites et moyennes entreprises.
- Pour le surplus, la Chambre de Commerce invite à une simplification des modalités de mise en œuvre afin de rendre la charge administrative moins contraignante pour les entreprises.
- Elle préconise la réalisation d'une première étude d'évaluation deux ans après l'entrée en vigueur du Projet.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Rappel du contexte, des études et des enjeux

Le programme « Skills-Plang » a été prévu initialement dans le cadre du Skillsdësch, qui réunit le Gouvernement et les partenaires sociaux dans la détermination d'une stratégie en matière de compétences. Il institue un **dispositif de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences** qui s'appuie en premier lieu sur l'analyse des besoins concrets des entreprises en matière de formation et en second lieu sur la mise en place d'un plan de formation adapté à ces besoins. Il s'inscrit dans la lignée du projet pilote « Luxembourg Digital Skills Bridge » (LDSB) lancé en 2018, afin d'anticiper les répercussions des évolutions technologiques sur l'emploi et plus largement, dans l'initiative Future Skills de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), dont l'un des trois volets porte sur l'employabilité et s'adresse aux entreprises qui souhaitent préparer de manière préventive leurs salariés aux évolutions du marché de l'emploi et donc anticiper les transformations des professions et des

compétences. Il a pour objectif de proposer aux « *salariés impactés* »¹, des parcours en vue d'une requalification interne (re-skilling), ou d'une évolution dans le métier concerné (up-skilling). Il vise donc les entreprises en bonne santé.

Les auteurs rappellent, dans l'exposé des motifs, que les entreprises, tous secteurs confondus, voient depuis plusieurs années, leurs activités bouleversées par de nombreuses évolutions : technologiques, environnementales, réglementaires et plus généralement sociétales. Ce contexte, accentué par la pandémie, impacte directement les métiers, voire professions qui se transforment quand d'autres disparaissent, ou de nouvelles sont créées². Aujourd'hui, le marché de l'emploi laisse apparaître une inadéquation entre les compétences demandées et celles qui sont disponibles. Cette pénurie de main d'œuvre touche la plupart des domaines d'activités et concerne tous les niveaux de qualification requise.

Les auteurs mentionnent en outre, le caractère indispensable des aides à la formation professionnelle continue afin de garantir la sécurisation de l'employabilité des salariés et d'agir de manière préventive contre le chômage. Pour autant, ils avancent que « *les aides (...) du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse qui existent actuellement ne suffisent pas à contribuer à inciter les entreprises à investir dans des actions de requalifications (re-skilling), ou de montée en compétences (up-skilling) de leurs personnel* ». Selon l'exposé des motifs, qui fait apparaître les données de l'enquête sur « *les entreprises en Europe (ECS, 2019)* », seulement « *32% des employeurs au Luxembourg offrent une formation à la plupart de leur personnel, ce qui est inférieur à la moyenne de l'UE qui s'élève à 35%* ». La part consacrée à la formation au sein des « *micros, petites et moyennes entreprises* » est encore plus faible. Il en ressort de plus, que « *43% des adultes au Luxembourg participent à une formation formelle ou non formelle au cours d'une année (Adult Education Survey, 2016) et 16% au cours d'un mois (Labor Force Survey, 2020), avec une part plus faible (6%) pour les adultes ayant déjà un niveau d'éducation bas et qui sont donc plus exposés au chômage* ». Enfin, l'étude sur la « *Skills strategy* » au Luxembourg publiée en février 2023 par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) met en avant la nécessité de déployer de nouvelles incitations financières capables de répondre de manière « *plus proactive aux besoins critiques en matière de up-skilling et reskilling* ».

Partant de ces constats, le Projet propose de mettre en place, pour les entreprises, un nouveau dispositif d'aides financières à la formation dont le taux de financement est plus élevé que celui des aides existantes, en particulier le taux actuel de cofinancement de la formation en entreprise, dit accès collectif, ce que la Chambre de Commerce salue. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte qu'elle a défini dix recommandations³ pour donner de l'essor à la formation en entreprise via un accès collectif plus performant, qui restent valables indépendamment des améliorations potentielles apportées à travers le présent Projet.

Le Skills-Plang cible exclusivement les salariés ayant un besoin spécifique, en favorisant d'une part les montées en compétences (*up-skilling*) et en facilitant d'autre part, les requalifications en interne à l'entreprise (*re-skilling*), afin de rester employables sur le marché de l'emploi. Seuls les *up-skilling*s/*re-skilling*s intensifs, qui nécessitent au moins 120 heures de formation, seront couverts par ce programme.

Le Skills-Plang est donc un programme nouveau de « *gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences* », « *à destination des entreprises luxembourgeoises et de leurs salariés impactés pour répondre aux nouvelles exigences et évolutions du marché du travail qui sont dues à des tendances technologiques, environnementales, réglementaires ou sociétales* », dont l'objectif est de renforcer l'employabilité des salariés. Répondant, en ce sens, à des besoins spécifiques par rapport aux autres programmes de formation continue régulière cofinancés via l'accès collectif, il exclut tout cumul avec d'autres aides à la formation professionnelle continue. pour répondre aux nouvelles exigences et évolutions du marché du travail qui sont dues à des tendances technologiques, environnementales, réglementaires ou sociétales.

1 Le Projet définit le « *salarié impacté* » comme « *un salarié ayant une ancienneté d'au moins douze mois, dont le poste est impacté par des tendances structurelles du marché économique, et qui est par conséquent en besoin d'une requalification ou d'une montée en compétences d'au moins cent-vingt heures de formation, afin de sécuriser son employabilité au sein de l'entreprise et au-delà* ».

2 L'OCDE estime que 14% des postes occupés ont une forte probabilité d'être automatisés, et 32% des emplois se verront transformés significativement par l'automatisation.

3 ECO News Flash 2021/N°3 : « *Quelles aides à la formation pour relever le défi en matière de skills et soutenir une économie compétitive, résiliente et durable?* »

Dès lors qu'une entreprise constate une « *transformation de ses activités ou besoins en compétences suite à de nouvelles tendances structurelles⁴ du marché économique* », elle peut introduire une demande auprès de l'ADEM afin de participer au programme de gestion prévisionnelle de sa main-d'œuvre et de l'établissement d'un plan de développement des compétences de ses salariés. Cela aboutira, pour les salariés concernés, à la détermination de formations adaptées et cofinancées par l'Etat, dans le cadre du Skills-Plang.

Dans cette démarche, l'entreprise est accompagnée par des consultants externes agréés disposant soit du titre de « consultant agréé » soit du titre d'« entreprise de conseil agréée » après délivrance d'un agrément par le ministre du Travail sur avis de l'ADEM. L'agrément est valable pour trois ans et reconductible sur demande écrite.

Le dispositif élaboré par le présent Projet comporte, dans sa mise en œuvre, **plusieurs étapes** qui se déclinent comme suit :

- dépôt auprès du directeur de l'ADEM par l'entreprise, après en avoir informé sa délégation du personnel, d'un **dossier de candidature** qui fait apparaître une vision stratégique claire quant à l'évolution de son activité et de ses futurs besoins en compétences, ainsi que les **coordonnées et le devis du consultant** qu'elle a sélectionné et qui l'accompagnera dans le cadre du Skills-Plang ;
- instruction du dossier par l'ADEM et validation de la candidature de l'entreprise suivant plusieurs critères d'éligibilité⁵ ;
- une fois, le dossier accepté, déploiement du Skills-Plang.

Ce déploiement s'effectue ensuite en **deux temps** :

- tout d'abord, avec l'aide du consultant choisi, partant de la situation actuelle de l'entreprise, une **phase d'analyse prévisionnelle** (notamment l'identification des postes en transformation profonde, et des salariés éligibles et la réalisation de bilans de compétences) et de **préparation du plan de formation** avec le calcul du budget estimatif pour le réaliser, soumis préalablement pour information et consultation aux délégués du personnel. Un rapport final⁶ devra être dressé par le consultant (ou l'entreprise de conseil) et transmis au directeur de l'ADEM pour validation ;
- puis la réalisation du Skills-Plang par le passage à la **phase concrète de mise en œuvre de la formation des salariés concernés, qui doit se faire endéans 24 mois⁷** (condition pour bénéficier du cofinancement étatique). L'entreprise devra inscrire les salariés concernés aux formations qu'elle aura choisies en respectant différents critères⁸. Sur demande motivée effectuée dans le rapport final, l'entreprise peut en outre se faire assister par son consultant agréé ou son entreprise de conseil agréée

4 dues à des tendances technologiques, environnementales, réglementaires ou sociétales

5 Suivant l'article L. 514-6 projeté, ces critères sont :

- avoir son siège social au Grand-Duché de Luxembourg ;
- avoir une activité réelle au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins 3 ans ;
- ne pas être en difficulté économique au sens de l'article 2 point 18 du règlement 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité

6 auquel sera joint l'avis de la délégation du personnel, sous peine d'irrecevabilité du dossier

7 à partir de la date de validation du programme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences par l'ADEM

8 L'entreprise choisit les formations définitives qui doivent respecter les critères suivants (article L. 514-6 projeté) :

- 1° être dispensées par un organisme de formation agréé au Grand-Duché de Luxembourg ou, si aucun de ces organismes n'offre les formations en question, par un organisme de formation étranger accepté par l'Agence pour le développement de l'emploi ;
- 2° augmenter l'employabilité générale du salarié impacté ;
- 3° correspondre au contenu défini dans le rapport final validé ;
- 4° le coût définitif de la formation doit correspondre au budget indiqué dans le rapport final validé, à défaut un dépassement de 20 pour cent au maximum peut être accepté par l'Agence pour le développement de l'emploi ;
- 5° être sanctionnées par un certificat de participation attestant un taux de présence d'au moins 80 pour cent ou par un certificat de réussite délivré sur base d'un examen ;
- 6° les détails sur les heures de formation et les connaissances acquises doivent être fournis ;
- 7° une facture doit être présentée.

La Chambre de Commerce :

- recommande de revoir le texte des points 4°, 6° et 7° ci-dessus afin de mieux les accorder avec le début du paragraphe ;
- s'interroge sur les critères permettant à l'Adem d'accepter un organisme de formation étranger, à défaut de précision sous le point 1°.

dans l'accompagnement individuel des salariés impactés, voire (dans le cas des micro, petites et moyennes entreprises) dans la sélection des formations et l'organisation des agendas du personnel autour des formations.

Un Comité de suivi tripartite⁹ institué auprès du ministre du Travail est chargé d'examiner l'évolution de l'application du dispositif Skills-Plang.. Les membres du Comité et le président¹⁰ sont nommés par le ministre pour une durée de cinq ans renouvelables et son révocables à tout moment. Le Comité se réunira, sur convocation de son président ou à la demande d'au moins la moitié de ses membres, et au moins deux fois par année.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Projet a pour objet d'introduire un nouveau dispositif ciblé d'aide à la formation professionnelle continue, qui se traduit par la participation financière du Fonds pour l'emploi pendant toute la durée du programme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

Synthèse du dispositif d'aide

D'une part, les **coûts facturés dans le cadre de l'analyse prévisionnelle et de la préparation du plan de formation**¹¹ sont, selon la taille de l'entreprise, remboursés comme suit¹² :

- 75 % des coûts facturés par le consultant agréé ou par l'entreprise de conseil agréée sans que le remboursement pour un jour-homme ne puisse dépasser 900 euros, pour les **micros et petites entreprises** ;
- 50 % des coûts facturés par le consultant agréé ou par l'entreprise de conseil agréée sans que le remboursement pour un jour-homme ne puisse dépasser 600 euros, pour les **moyennes entreprises** ;
- 15 % des coûts facturés par le consultant agréé ou par l'entreprise de conseil agréée sans que le remboursement pour un jour-homme ne puisse dépasser 180 euros, pour les **grandes entreprises**.

D'autre part, les **frais directs de formation et le salaire du salarié impacté** pendant ses heures de formation sont, selon la taille de l'entreprise, remboursés comme suit¹³ :

- 50 % des frais directs de formation avec un maximum de 250 euros par salarié impacté par jour de formation sans que le remboursement ne puisse dépasser 7.500 euros par salarié impacté **et** 50% du salaire du salarié impacté pendant ses heures de formation plafonné à 250 pour cent du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, pour les **micros et petites entreprises** ;
- 50 % des frais directs de formation avec un maximum de 250 euros par salarié impacté par jour de formation sans que le remboursement ne puisse dépasser 7.500 euros par salarié impacté **et** 25 % du salaire du salarié impacté pendant ses heures de formation plafonné à 250 pour cent du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, pour les **moyennes entreprises** ;
- 40 % des frais directs de formation avec un maximum de 200 euros par salarié impacté par jour de formation sans que le remboursement ne puisse dépasser 6.000 euros par salarié impacté **et** 15 % du salaire du salarié impacté pendant ses heures de formation plafonné à 250 pour cent du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, pour les **grandes entreprises**.

9 Il se composera de : a) deux délégués nommés par le ministre, b) deux délégués nommés sur proposition du ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions, c) deux délégués nommés sur proposition du directeur de l'Adem, d) deux délégués nommés sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national dans le secteur privé, e) deux délégués nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs.

10 La présidence du Comité est assurée par un des délégués visés sous les lettres a) et c) figurant en note de bas de page précédente.

11 facturés par le consultant agréé ou par l'entreprise de conseil agréée

12 Article L. 514-7 projeté.

13 Article L. 514-8 projeté.

Un dispositif ciblé d'aides qui est salué dans son principe

Le nouveau programme de formation, Skills-Plang, à destination des entreprises, a pour objet de créer un outil permettant un *up-skilling* et un *re-skilling* interne des salariés et par la suite d'assurer leur maintien dans l'emploi et d'éviter qu'ils ne se retrouvent au chômage. Il contribue ainsi à garder les entreprises compétitives et résilientes, en anticipant et développant les compétences dont elles auront besoin. La Chambre de Commerce salue cette initiative (et l'importance de son caractère préventif) qui positionne la formation professionnelle continue comme le vecteur de l'adaptation aux changements structurels vécus par les entreprises.

La Chambre de Commerce est en effet convaincue que pour relever les nombreux défis auxquels ses ressortissants sont confrontés, avec les transitions verte et digitale, les évolutions structurelles et les transformations d'emplois y afférant, il va falloir se former plus régulièrement et plus longtemps. Les entreprises peuvent bénéficier, avec ce Projet, d'un support financier permettant d'anticiper les impacts sur les besoins en compétences. Elle accueille donc avec une grande faveur le dispositif Skills-Plang en ce qu'il contribue au développement d'une stratégie nationale pour les compétences. Ce dispositif s'inscrit dans la lignée de la recommandation de l'OCDE (*Etude de l'OCDE sur la stratégie nationale des compétences au Luxembourg, février 2023*), relative à la création d'un cadre propice au renforcement de l'accès à la formation et au développement des possibilités de perfectionnement et de reconversion des adultes tout au long de la vie, déjà favorablement accueillie par la Chambre de Commerce¹⁴.

Le Projet prévoit le cofinancement du programme par le Fonds pour l'emploi, à hauteur d'un pourcentage de remboursement des coûts, dont le montant varie en fonction :

- de la taille de l'entreprise (micro et petites entreprises, moyennes entreprises et grandes entreprises) et
- du type de coûts (d'une part, coûts facturés dans le cadre de l'analyse prévisionnelle et de la préparation du plan de formation¹⁵ et, d'autre part, frais directs de formation et salaire du salarié impacté pendant ses heures de formation).

La Chambre de Commerce relève en particulier que les pourcentages de cofinancement des coûts de consultance facturés dans le cadre de l'analyse prévisionnelle et de la préparation du plan de formation de 50% pour les moyennes entreprises, de 75% pour les micro et petites entreprises, constituent une opportunité pour ces deux catégories d'entreprises – dont les ressources sont plus limitées – d'accéder à des offres de formation. Elle y perçoit une ouverture positive vers l'augmentation des aides financières à l'accès collectif à la formation.

Le Projet permet en outre à chaque salarié impacté, si l'entreprise concernée et le consultant le jugent utile, de bénéficier (sur demande motivée dans le rapport final) d'un accompagnement personnalisé (« encadrement individuel pendant la transition »), à hauteur de « un jour-homme » sous la forme d'un coaching pendant la phase de transition vers le *up-* ou le *re-skilling*. Il permet aussi aux micros, petites et moyennes entreprises d'être accompagnées dans l'organisation des formations (également sur demande motivée dans le rapport final), à hauteur de « dix jours-homme ». Dans la mesure où elles constituent une étape d'accompagnement au changement, la Chambre de Commerce encourage les entreprises à intégrer ces actions complémentaires, en alertant toutefois sur le fait que ces processus peuvent s'avérer particulièrement coûteux.

Une mise en œuvre du dispositif Skills-Plang qui interroge

Si la Chambre de Commerce salue le dispositif Skills-Plang dans ces grands principes, elle émet cependant un certain nombre de réserves et critiques quant aux modalités liées à sa mise en œuvre.

Elle soulève en premier lieu la **charge administrative occasionnée pour les entreprises**. Pour rappel, les enseignements tirés du projet pilote LDSB ont révélé un processus qualifié de « *trop lourd et contraignant* » par les entreprises. Force est de constater que les **trois phases** (préliminaire, préparation du plan et mise en œuvre du plan) constituant le Skills-Plang laissent apparaître une certaine

¹⁴ Voir l'interview de Muriel Morbé, Directrice Formation, Chambre de Commerce, dans le dossier spécial intitulé « Marché du travail, Créer, attirer et retenir les talents », magazine MERKUR juillet-août 2023

¹⁵ facturés par le consultant agréé ou par l'entreprise de conseil agréée

lourdeur, tant dans les conditions d'éligibilité, que du choix d'un consultant agréé, de la validation par l'ADEM, et enfin de l'octroi des aides financières déclenchées à la suite de l'envoi à l'ADEM de toute la documentation relative aux formations suivies par les salariés concernés. Il en ressort donc que le régime envisagé par le Projet reste relativement complexe dans sa mise en œuvre, qui peut en outre être longue. Dans ces conditions, la Chambre de Commerce ne manque pas de s'interroger sur l'adhésion des entreprises à un tel dispositif, qui va à l'encontre de la simplification administrative chère à la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce relève ensuite que les **modalités de sélection des consultants (ou entreprises de conseil)** agréés ne sont pas précisées dans le Projet. Elle regrette en particulier qu'il ne soit pas exigé du consultant (ou de l'entreprise de conseil) une **expertise significative dans le secteur d'activité concerné** pour pouvoir être sélectionné(e) par une entreprise, alors que cela constituerait un gage de qualité. Aussi, une liste des consultants agréés, mentionnant les différents secteurs d'activité(s) qui relèvent de leur expertise, apporterait une garantie et un gain de temps pour les entreprises éligibles au dispositif. La mise à disposition de cette liste permettrait en outre d'informer les plus petites entreprises, qui ne connaissent pas ou peu le marché du conseil, et de les aider à choisir le consultant ou l'entreprise de conseil.

Quant aux pourcentages de cofinancement des frais de consultance (dans le cadre de l'analyse prévisionnelle et de la préparation du plan de formation), s'ils sont incitatifs pour les micros et petites entreprises (75%) ainsi que les moyennes entreprises (50%), ils ne sont en revanche pas du tout intéressants pour les grandes entreprises (15%). En tout état de cause, la Chambre de Commerce estime qu'il reviendra à l'entreprise de **procéder en amont à une évaluation financière** afin de s'assurer que le Skills-Plang est plus avantageux que les autres mesures de soutien à la formation, notamment en raison des frais de consultance qui resteraient à sa charge dans l'hypothèse où elle n'obtiendrait pas l'éligibilité définitive du Skills-Plang par l'ADEM¹⁶.

Quant aux frais directs de formation, la Chambre de Commerce souligne par ailleurs que le Projet ne prévoit pas d'obligation de **remboursement de ces frais¹⁷ (à l'entreprise) par le salarié** dans le cas où celui-ci serait démissionnaire ou serait licencié pour faute grave et ce, alors même qu'un pourcentage de ces frais de formation restera à la charge de l'employeur. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce demande qu'une solution comparable à celle déjà prévue¹⁸ dans le cadre d'autres formations agréées, suivant les articles L. 542-15 et L. 542-16 du Code du travail qui déterminent une obligation de remboursement des frais de formation professionnelle continue ainsi que ses modalités, soit apportée dans ces deux cas dans le cadre du Skills-Plang.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce ne comprend pas pourquoi ces frais de formation ainsi que le salaire ne seraient pas à rembourser par le salarié en cas de « *non-participation, refus, abandon du salarié* » ou en cas de « *taux de présence inférieur à 80%* » alors même que ces événements ne sont pas imputables à l'entreprise¹⁹ Elle demande partant que cette situation inique (prévue à l'article L. 514-9 projeté) soit redressée.

Concernant l'impact financier du Projet

Etant donné que la fiche financière, jointe au Projet, se borne à indiquer un coût estimé de deux millions d'euros par exercice budgétaire, la Chambre de Commerce estime qu'il est difficile à l'heure actuelle d'anticiper toutes les conséquences financières du dispositif dès lors notamment que sa durée totale de mise en œuvre n'est pas mentionnée dans le Projet. La Chambre de Commerce recommande donc une précision de la durée de mise en œuvre du Skills-Plang.

¹⁶ Article L. 514-5 projeté.

¹⁷ L'article L. 514-1 projeté définit les « *frais directs de formation* » comme étant les « *frais à payer à l'organisme de formation pour inscrire un salarié impacté à une formation et, le cas échéant, à l'examen correspondant, en y excluant les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement* ».

¹⁸ L'article L. 542-15 du Code du travail prévoit le remboursement des frais de formation « *dans le cas de résiliation du contrat de travail à l'initiative du salarié lui-même, à moins que cette résiliation ne soit intervenue à la suite d'une faute grave de l'employeur et en cas de licenciement du salarié pour faute grave* ».

¹⁹ L'article L. 514-9 projeté prévoit que « *lorsque la formation n'a pas pu être terminée pour cause de maladie du salarié, les frais de formation et de salaire engagés pour une seule nouvelle participation à la formation sont remboursés à condition que les absences dues à la maladie sont couvertes par un certificat médical dès le premier jour de l'absence* ».

Elle préconise en outre la réalisation d'une étude d'évaluation du Skills-Plan, après deux ans de mise en œuvre.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

