



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Débat d'orientation 6434

Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Date de dépôt : 15-05-2012

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
15-05-2012	Déposé	6434/00	<u>6</u>
08-05-2013	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (15) de la reunion du 8 mai 2013	15	<u>77</u>
29-04-2013	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (14) de la reunion du 29 avril 2013	14	<u>88</u>
22-04-2013	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (12) de la reunion du 22 avril 2013	12	<u>94</u>
15-04-2013	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (11) de la reunion du 15 avril 2013	11	<u>108</u>
18-03-2013	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (10) de la reunion du 18 mars 2013	10	<u>119</u>
18-02-2013	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (09) de la reunion du 18 février 2013	09	<u>179</u>
28-01-2013	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (07) de la reunion du 28 janvier 2013	07	<u>183</u>
03-12-2012	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (04) de la reunion du 3 décembre 2012	04	<u>195</u>
19-11-2012	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (03) de la reunion du 19 novembre 2012	03	<u>205</u>
15-10-2012	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (01) de la reunion du 15 octobre 2012	01	<u>211</u>
27-09-2012	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (18) de la reunion du 27 septembre 2012	18	<u>239</u>
05-07-2012	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (16) de la reunion du 5 juillet 2012	16	<u>251</u>
28-06-2012	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (15) de la reunion du 28 juin 2012	15	<u>304</u>
18-06-2012	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (14) de la reunion du 18 juin 2012	14	<u>337</u>
13-12-2011	Politique en matière d'emploi	Document écrit de dépôt	<u>345</u>

Résumé

6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Les antécédents qui ont abouti à l'organisation du débat d'orientation sur la politique en matière de l'emploi sont les suivants:

- une première demande a été introduite par le groupe parlementaire DP le 12 décembre 2011, visant l'organisation d'un débat d'orientation au sujet de la politique en matière d'emploi, ceci "devant la toile de fond du rapport spécial de la Cour des Comptes portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage";
- une deuxième demande du groupe parlementaire "déi gréng" a proposé un débat d'orientation "au sujet des stratégies à court, moyen et long terme afin de combattre l'évolution négative sur le marché de l'emploi".

Compte tenu des deux demandes, le sujet du débat d'orientation a été élargi à la politique en matière d'emploi en général. Dans sa réunion du 18 juin 2012, la Commission du Travail et de l'Emploi a organisé ses travaux.

Dans un premier temps, la commission a organisé deux réunions ayant pour objet:

- d'entendre une présentation par les experts du CEPS/INSTEAD de leurs études récentes concernant l'efficacité des politiques d'emploi au Luxembourg, en particulier en ce qui concerne le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et le contrat d'appui-emploi (CAE) ainsi que les mesures de formation destinées aux demandeurs d'emploi;
- d'entendre les experts compétents de l'ADEM en leurs explications concernant les enseignements à tirer des études statistiques sur le profil socio-économique des différentes populations de demandeurs d'emploi et du chômage.

Dans sa réunion du 27 septembre 2012, la commission a procédé à un nouvel échange de vues sur l'organisation et l'orientation de ses travaux.

Dans sa réunion du 15 octobre 2012, la Commission du Travail et de l'Emploi a eu un échange de vues avec la Direction de l'ADEM. Cet entretien a encore été approfondi à l'occasion d'une visite dans les localités de l'ADEM le 19 novembre 2012.

En date du 23 février 2013, la commission s'est rendue à Coblenz pour y avoir deux entrevues, à savoir

- à la Hochschule Koblenz, avec le Prof. Dr Stefan Sell, professeur en sciences économiques (Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften), sur le bilan et les enseignements à tirer des réformes fondamentales du marché de l'emploi (Arbeitsvermittlung) intervenues en Allemagne,
- à l'Arbeitsagentur Koblenz-Mayen, avec les responsables de l'Arbeitsagentur Koblenz /Mayen et du Jobcenter de la Ville de Coblenz.

Dans sa réunion du 28 janvier 2013, la commission a eu des échanges de vues avec des représentants d'entreprises de différents secteurs de l'économie.

Dans sa réunion du 18 février 2013, la commission a fait un nouveau point de ses travaux et elle a arrêté le programme pour la continuation et la clôture de ses travaux.

Le 18 mars 2013 la commission a procédé à l'audition des organisations représentatives des partenaires sociaux, à savoir l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) et les syndicats représentatifs au plan national OGB-L, LCGB et CGFP.

Le 15 avril 2013, la commission s'est penchée sur le bilan de ses travaux et elle a esquissé les grandes lignes directrices de son rapport.

Dans sa réunion du 22 avril 2013, la commission a eu une entrevue avec le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration au sujet des conclusions à tirer de ses travaux.

Dans sa réunion du 29 avril 2013, la commission a poursuivi l'examen du projet de rapport, en particulier du dernier chapitre consacré aux conclusions.

Finalement, dans sa réunion du 8 mai 2013, la commission s'est vu présenter le présent rapport par les rapporteurs MM. André Bauler et Roger Negri et elle l'a adopté.

*

Les conclusions et recommandations de la Commission du Travail et de l'Emploi se trouvent exposées en détail, au chapitre VI (pages 73 à 84) du rapport.

Elles ont, en résumé schématique, trait aux points suivants:

- la nécessité d'une croissance économique durable dans une économie performante et compétitive;
- l'inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi et les conséquences à en tirer;
- la réforme de l'ADEM et le processus de sa mise en œuvre;
- les différentes mesures et les instruments pour l'emploi;
- l'importance d'une stratégie cohérente de mesures favorisant le maintien dans l'emploi et en particulier le maintien dans l'emploi des salariés plus âgés;
- la problématique des demandeurs d'emploi à faible employabilité en raison de leur éloignement du marché de l'emploi;
- les efforts propres et les critères de l'emploi approprié;
- la relance du système dual de la formation professionnelle;
- l'agencement actuel de différents paramètres sociaux;
- les initiatives sociales pour l'emploi;
- l'Economie solidaire et en particulier le statut juridique d'entreprise à finalité sociale;
- le rôle des communes dans la mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi.

6434/00

N° 6434

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

DEBAT D'ORIENTATION

sur la politique en matière d'emploi

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

(8.5.2013)

La Commission se compose de: M. Lucien LUX, Président; MM. André BAULER, Roger NEGRI, Corapporteurs; Mmes Diane ADEHM, Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. Alexandre KRIEPS, Ali KAES, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Roland SCHREINER, Serge URBANY, Robert WEBER et Serge WILMES, Membres.

*

INTRODUCTION*Remarque préliminaire:*

Dans les cinq premiers chapitres de son rapport, la Commission du Travail et de l'Emploi présente une description objective de l'évolution et de la situation actuelle de l'emploi avec un important volet statistique ainsi qu'une synthèse de ses travaux et entrevues. Le dernier chapitre est consacré aux conclusions politiques à en tirer au plan gouvernemental et parlementaire.

*

Les antécédents qui ont abouti à l'organisation du débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi sont les suivants:

- une première demande a été introduite par le groupe parlementaire DP le 12 décembre 2011, visant l'organisation d'un débat d'orientation au sujet de la politique en matière d'emploi, ceci „devant la toile de fond du rapport spécial de la Cour des Comptes portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage“;
- une deuxième demande du groupe parlementaire „déi gréng“ a proposé un débat d'orientation „au sujet des stratégies à court, moyen et long terme afin de combattre l'évolution négative sur le marché de l'emploi“.

Compte tenu des deux demandes, le sujet du débat d'orientation a été élargi à la politique en matière d'emploi en général. Dans sa réunion du 18 juin 2012, la commission a organisé ses travaux et elle en a défini le périmètre et les sujets à explorer, à savoir:

- a) les méthodes et la culture de placement et d'activation des demandeurs d'emploi,
- b) la formation de base et la formation continue des demandeurs d'emploi,
- c) la transparence du marché de l'emploi,
- d) l'efficacité des mesures d'activation pour l'emploi,
 - le rôle que prennent aujourd'hui les entreprises intérimaires dans le recrutement de demandeurs d'emploi,
 - le bilan des mesures d'activation des demandeurs d'emploi et du suivi des profils professionnels établis par l'Agence du développement pour l'emploi (ADEM),
 - l'amélioration de la qualité de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi,

- le bilan de l’efficacité des mesures pour l’emploi, ainsi que les suites réservées au rapport spécial afférent de la Cour des Comptes,
- les attentes placées par les employeurs et en particulier les départements des ressources humaines des entreprises dans les services de l’ADEM,
- le déroulement chronologique du processus d’activation des demandeurs d’emploi (mesures proposées ou octroyées, l’importance de l’initiative personnelle, modules de formation offerts ou octroyés, prise en charge personnalisée et réintégration du premier marché du travail),
- les moyens d’intensifier la recherche d’un emploi par le demandeur (Suchintensität),
- le concept de l’emploi approprié („Zumutbarkeit“) offert au demandeur d’emploi,
- la possibilité de sanctions en cas de refus itératif d’accepter un emploi.

Quant à la formation offerte aux demandeurs d’emploi, il y a lieu d’examiner la procédure et le contenu (compétences professionnelles, compétences sociales, compétences linguistiques) et de dresser le bilan des initiatives prises (p. ex. fit for job, fit for commerce). Il convient d’examiner dans quelle mesure le droit à la formation devrait du moins partiellement prendre la forme d’une obligation de formation.

La commission s’est encore proposé d’aborder le sujet complexe du rapport entre le salaire social minimum et le revenu minimum garanti, ceci par rapport à la nécessité de maintenir intacte la motivation du demandeur d’emploi de réintégrer le marché du travail.

D’autres points à élucider dans ce contexte sont:

- l’adéquation des profils des demandeurs d’emploi aux profils des postes à occuper,
- l’anticipation au chômage par une prise de contact rapide du salarié menacé de licenciement avec l’ADEM,
- les profils professionnels à établir en fonction des besoins et perspectives offertes par le marché de l’emploi à court, moyen et à long terme,
- le chômage des jeunes en tant que problème grave de société,
- tous les aspects entourant le maintien des travailleurs plus âgés dans l’emploi,
- le profil socio-économique des différentes catégories de chômeurs.

Enfin, la commission se proposait d’analyser l’adéquation du profil de certaines catégories de demandeurs d’emploi aux exigences de l’économie et du marché de l’emploi et de prêter une attention particulière aux demandeurs d’emploi difficilement employables.

Dans un premier temps, la commission a organisé deux réunions ayant pour objet:

- d’entendre une présentation par les experts du CEPS/INSTEAD de leurs études récentes concernant l’efficacité des politiques d’emploi au Luxembourg, en particulier en ce qui concerne le contrat d’initiation à l’emploi (CIE) et le contrat d’appui-emploi (CAE) ainsi que les mesures de formation destinées aux demandeurs d’emploi;
- d’entendre les experts compétents de l’ADEM en leurs explications concernant les enseignements à tirer des études statistiques sur le profil socio-économique des différentes populations de demandeurs d’emploi et du chômage.

Dans sa réunion du 27 septembre 2012, la commission a procédé à un nouvel échange de vues sur l’organisation et l’orientation de ses travaux.

Dans sa réunion du 15 octobre 2012, la Commission du Travail et de l’Emploi a eu un échange de vues avec la Direction de l’ADEM. Cet entretien a encore été approfondi à l’occasion d’une visite dans les localités de l’ADEM le 19 novembre 2012.

En date du 23 février 2013, la commission s’est rendue à Coblenz pour y avoir deux entrevues, à savoir

- à la Hochschule Koblenz, avec le Prof. Dr Stefan Sell, professeur en sciences économiques (Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften), sur le bilan et les enseignements à tirer des réformes fondamentales du marché de l’emploi (Arbeitsvermittlung) intervenues en Allemagne,
- à l’Arbeitsagentur Koblenz-Mayen, avec les responsables de l’Arbeitsagentur Koblenz/Mayen et du Jobcenter de la Ville de Coblenz.

Dans sa réunion du 28 janvier 2013, la commission a eu des échanges de vues avec des représentants d'entreprises de différents secteurs de l'économie.

Dans sa réunion du 18 février 2013, la commission a fait un nouveau point de ses travaux et elle a arrêté le programme pour la continuation et la clôture de ses travaux.

Le 18 mars 2013 la commission a procédé à l'audition des organisations représentatives des partenaires sociaux, à savoir l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) et les syndicats représentatifs au plan national OGB-L, LCGB et CGFP.

Le 15 avril 2013, la commission s'est penchée sur le bilan de ses travaux et elle a esquissé les grandes lignes directrices de son rapport.

Dans sa réunion du 22 avril 2013, la commission a eu une entrevue avec le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration au sujet des conclusions à tirer de ses travaux.

Dans sa réunion du 29 avril 2013, la commission a poursuivi l'examen du projet de rapport, en particulier du dernier chapitre consacré aux conclusions.

Finalement, dans sa réunion du 8 mai 2013, la commission s'est vu présenter le présent rapport par les rapporteurs MM. André Bauler et Roger Negri et elle l'a adopté.

*

I. LA SITUATION ACTUELLE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL: DEFIS ET PERSPECTIVES

La crise économique et financière de 2008 a mis à mal l'élan que connaissait l'économie européenne et la mauvaise conjoncture ne tardait pas d'avoir des répercussions néfastes sur le marché de l'emploi de toute l'Union européenne.

En baisse depuis 2011, l'emploi dans la zone euro marque finalement une douce stabilisation depuis le second trimestre 2012. Ce délicat redressement peut être observé dans plusieurs branches comme la construction et le commerce, le transport et le secteur „Horeca“. Les secteurs de l'industrie et des finances n'ont cependant pas encore retrouvé leur élan. Selon les estimations d'Eurostat, 223,4 millions de personnes avaient un emploi dans la zone euro au second trimestre 2012, soit légèrement plus qu'au premier trimestre. Cette évolution est plutôt positive, étant donné que les trimestres précédents étaient encore caractérisés par des baisses.¹

Contrairement à la zone euro, le Luxembourg a continué de créer des emplois tout au long des dernières années. Mais cette tendance est à la baisse depuis la mi-2011. En octobre 2012 la création nette d'emploi est passée en dessous de 2%.²

Si ce moindre dynamisme de l'emploi se constate particulièrement dans le domaine de l'industrie, la tendance affecte également la plupart des autres branches qui montrent dans l'ensemble une progression des effectifs inférieure à celle de l'année passée. L'impact du ralentissement conjoncturel se fait ressentir davantage sur les frontaliers que sur les résidents, notamment via le canal du travail intérimaire qui accuse un fort recul en 2012. La conjoncture moins porteuse conduit également à des ajustements sur la durée de travail, orientée à la baisse. Ce repli de la durée moyenne du temps de travail passe par une réduction des heures supplémentaires et un recours accru au travail à temps partiel.

En parlant des défis actuels de la politique de l'emploi, il faut relever que le gouvernement luxembourgeois a pris de nombreuses initiatives pendant la crise pour sauvegarder un maximum d'emplois et pour éviter ainsi que la crise économique ne se transforme en crise sociale. Parmi ces initiatives figurent notamment la réforme de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), la flexibilisation des dispositions pour avoir recours au chômage partiel, les mesures en faveur de l'emploi des jeunes et la revalorisation et la multiplication des offres en matière de formations et de formations continues.

Le chapitre III du présent rapport se concentre de manière détaillée sur les mesures et instruments en faveur de l'emploi, le chapitre IV est consacré à la réforme de l'ADEM.

¹ STATEC, Note de conjoncture n° 3 2012, p. 51.

² Selon un communiqué de presse du STATEC, n° 10-2013, l'emploi a augmenté de 0,6% au 4e trimestre 2012.

Le chômage partiel peut être qualifié comme un des instruments de crise les plus efficaces en évitant des licenciements massifs en période de mauvaise conjoncture. C'est pourquoi, la législation sur le chômage partiel a été modifiée à trois reprises sur les années 2009 et 2010 afin de renforcer le dispositif et de prolonger les mesures. Etant donné que le nombre de demandes pour pouvoir bénéficier de cet outil est toujours important, le gouvernement a décidé en 2012 une nouvelle modification, prorogeant jusqu'au 31 décembre 2013 les différentes dispositions légales en matière de chômage partiel. En février 2013, 44 entreprises ont introduit une demande d'octroi de chômage partiel, en tout 41 demandes ont été avisées favorablement. Dans les entreprises concernées, sur un effectif total de 5.074 personnes, 3.169 salariés travailleront prévisiblement à horaire réduit. Le nombre de demandes d'octroi de chômage partiel adressées au Comité de conjoncture a augmenté de 2 unités par rapport au mois précédent.³

Le plus grand problème du marché du travail luxembourgeois demeure cependant l'inadéquation entre les exigences du marché de l'emploi, donc les profils recherchés par les employeurs, et les qualifications des demandeurs d'emploi. Si on prend en compte que d'un côté presque la moitié des demandeurs d'emploi ne disposent que d'un niveau de formation inférieur (scolarité obligatoire) et que de l'autre côté la plupart des offres d'emploi vient des „activités spécialisées et de soutien“, la problématique devient évidente. A titre d'illustration, on peut avancer que l'emploi en général a, au quatrième trimestre 2012, augmenté de 0,6% par rapport au trimestre précédent, tandis que la branche „activités spécialisées et de soutien“ enregistre une hausse de 1,8% par rapport au trimestre précédent.⁴

Même si le nombre de postes vacants déclarés auprès de l'ADEM reste élevé avec 2.136 en janvier 2013, le taux de chômage reste haut et inchangé par rapport à décembre 2012.

Le seul moyen pour sortir de cette impasse est une amélioration de l'orientation des élèves, d'une part, et l'accroissement des offres de formations et de formations continues en vue d'une réorientation professionnelle, d'autre part. La réforme de l'ADEM ainsi que l'ouverture de la Maison de l'orientation ont joué un rôle clé dans ce domaine. La Maison de l'orientation aide les jeunes qui ont besoin de renseignements pour choisir leur voie ou pour trouver leur premier emploi par l'intermédiaire d'un contrat d'apprentissage. La création d'un poste de „délégué à la formation“ au sein de l'ADEM en charge du développement et de la mise en œuvre des formations, ainsi que l'institution d'une commission consultative réunissant des représentants du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, du Ministère du Travail et de l'Emploi, de l'ADEM et du Centre national de formation professionnelle continue et accompagnant l'organisation, la gestion et l'évaluation de formations constituent la base afin de résoudre efficacement le problème de l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi national.

Selon la note de conjoncture n° 3 de 2012 du STATEC, la crise a en plus engendré une baisse du taux d'emploi des personnes peu qualifiées. Cette évolution s'explique par le fait que la détérioration des conditions du marché du travail, parmi lesquelles figurent notamment la baisse des embauches et la hausse du chômage, génère une concurrence accrue entre les participants du marché du travail, qu'ils soient en situation d'emploi ou à la recherche d'un emploi. Cette concurrence accrue va favoriser les candidats les plus qualifiés et éloigner du marché du travail ceux qui présentent de moindres qualifications. Il est supposé que les entreprises auraient profité du ralentissement économique pour restructurer leur personnel en remplaçant des travailleurs peu qualifiés par des personnes plus qualifiées.

Au Luxembourg comme dans presque tous les pays de l'Union européenne, une préoccupation de la politique de l'emploi est la réduction du chômage des jeunes. Le chômage des jeunes en dessous de vingt-cinq ans, tout en restant bien en dessous de la moyenne européenne, prend au Luxembourg également des dimensions inquiétantes avec un taux d'environ 18% à la fin de l'année 2012. En janvier 2013, 4.332 jeunes en dessous de trente ans étaient inscrits comme demandeurs d'emploi à l'ADEM. Ils représentent avec 24,8% presque un quart de l'ensemble des demandeurs d'emplois. Si on prend en compte que 1.196 jeunes de cette catégorie d'âge se trouvaient à la fin du mois de janvier 2013 dans une mesure pour l'emploi (contrat d'appui-emploi (CAE), contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et contrat d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP)), on arrive à 5.528 jeunes sans emploi fixe. Le gouvernement a mis et mettra en œuvre toute une série de mesures pour éviter que ces jeunes gens glissent dans le chômage de longue durée et se distancient ainsi de plus en plus du marché du travail. L'introduction de la „garantie jeune“ qui devrait se faire jusqu'à la fin de l'année 2013, est l'élément

3 Comité de conjoncture du 20 février 2013.

4 STATEC, Communiqué de presse n° 10-2013.

déterminant pour accélérer l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi. Le détail de ces mesures est repris au chapitre III du rapport sous rubrique.

De manière générale on peut dire que le taux de chômage au Luxembourg s'est stabilisé au cours des derniers mois. Cette évolution s'explique notamment par le fait que l'emploi résident connaît encore une évolution relativement dynamique dans certaines branches, notamment dans celles qui sont abritées de la conjoncture. Au quatrième trimestre 2012, la branche „administration publique et autres services publics“ a enregistré une hausse de 1,3% par rapport au trimestre précédent.⁵ L'emploi résident est par ailleurs soutenu par le développement accru des emplois aidés, notamment des mesures pour l'emploi.

Malgré cette récente stabilisation, le chômage affichait en janvier 2013 un taux historiquement élevé de 6,4% de la population active, soit 17.408 personnes inscrites comme demandeurs d'emploi. En y ajoutant les personnes qui étaient à cette date dans une mesure on compte 22.151 personnes sans emploi fixe.

*

II. L'EVOLUTION DU CHOMAGE ET DE L'EMPLOI: UN APERÇU EN STATISTIQUE

Dans sa réunion du 5 juillet 2012, la Commission du Travail et de l'Emploi s'est vu remettre par les experts de l'ADEM un dossier circonstancié comprenant des études statistiques réalisées au cours de 2010 et 2011 sur les caractéristiques de notre marché de l'emploi et sur le profil socio-économique des différentes catégories de demandeurs d'emploi et du chômage.

Les données recueillies à cette occasion, actualisées dans la mesure du possible, se résument comme suit.

A) L'emploi salarié

Au 31 mars 2012, l'emploi salarié comptait 359.050 personnes, compte tenu de ses trois composantes essentielles et incontournables:

- les résidents luxembourgeois au nombre de 104.376, soit 29,1%;
- les résidents étrangers, au nombre de 97.864, soit 27,3%;
- les travailleurs frontaliers au nombre de 156.810, soit 43,7%.

Dans la catégorie de travailleurs frontaliers, les frontaliers d'Allemagne et de Belgique représentent à chaque fois approximativement un quart (25,3% respectivement 25,2%) de sorte que presque la moitié (49,5%) sont des frontaliers de France.

L'évolution de l'emploi salarié de 1985 à 2012 est caractérisée par une croissance dynamique continue comportant certaines périodes d'augmentation exceptionnelles et des périodes de tassement à la suite de ralentissements économiques.

Pour étudier la croissance indicée de l'emploi salarié, les différents paramètres sont ramenés à l'indice 100 à l'année 1985. Il apparaît alors que le total de l'emploi salarié s'est multiplié au cours d'un quart de siècle par le facteur 2,4. Le nombre total des travailleurs frontaliers a augmenté de 9,5 fois au cours de cette période; la plus forte part dans cette augmentation revient aux frontaliers allemands dont le total s'est multiplié par le facteur 14,3.

L'étude de l'évolution récente de l'emploi salarié total de 2007 à 2012 fait clairement apparaître les conséquences sur l'emploi en 2009 suite à la rupture de la croissance économique en fin d'année 2008.

La ventilation de l'emploi salarié par secteur en 2012 montre que:

- 12,3% des salariés sont occupés dans le commerce,
- 11,7% sont occupés dans le secteur des activités financières et d'assurance,
- 10,8% dans la construction,
- 8,9% dans l'industrie,
- 8,1% dans le secteur santé et action sociale.

⁵ STATEC, Communiqué de presse n° 10-2013.

L'ADEM a encore affiné l'analyse en procédant à la ventilation des salariés résidents et frontaliers par secteur en 2012, dont ressort clairement la prédominance des salariés nationaux dans l'administration publique. Les salariés nationaux sont encore nettement „majoritaires“ dans le secteur „Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné“. Dans tous les autres secteurs, les salariés résidents étrangers et les salariés frontaliers comptabilisés ensemble – dans certains secteurs les salariés frontaliers à eux seuls – représentent plus de la moitié de l'emploi total et ce pour la plupart des secteurs même très nettement.

En procédant à une ventilation des salariés frontaliers dans les différents secteurs par pays limitrophe, on remarque que les frontaliers allemands sont occupés pour la plupart dans le secteur de la construction, ceci à raison de 18,2% et dans le secteur financier et d'assurance à raison de 15%.

Les salariés frontaliers belges sont majoritairement occupés dans le commerce (16,2%) et dans le secteur financier et d'assurances (15,5%). La plupart des salariés frontaliers français travaillent dans le commerce (15,7%) et dans l'industrie manufacturière (13,7%).

B) Les demandeurs d'emploi

En ce qui concerne les caractéristiques des demandeurs d'emploi, on constate que fin décembre 2012, 16.963 demandeurs d'emploi résidents disponibles étaient inscrits à l'ADEM, ce qui représente un écart annuel de plus de 1.935 demandeurs (12,9%).

A rappeler dans ce contexte la nouvelle méthodologie appliquée par l'ADEM dans le recensement statistique des demandeurs d'emploi (voir ci-dessous).

Dans ce nombre total de demandeurs d'emploi disponibles, on peut différencier quelques grandes catégories:

- 24,5% ont moins de 30 ans;
- 46,2% ont un niveau de formation scolaire inférieure (obligation scolaire);
- 38,1% sont inoccupés depuis plus de 12 mois.

Le taux de chômage désaisonnalisé est de 6,4%.

La ventilation des demandeurs d'emploi par niveau de formation et ancienneté d'inscription (situation en décembre 2012) confirme un constat établi depuis longue date, à savoir qu'un faible niveau de formation augmente considérablement le risque du demandeur d'emploi de s'enliser durablement dans le chômage. Ainsi, la part des demandeurs d'emploi au niveau de formation inférieur est de 62% du total des demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins 24 mois à l'ADEM.

Il a également été procédé à une ventilation des demandeurs d'emploi par nationalité et par ancienneté d'inscription en décembre 2012. Il en ressort que la part totale des demandeurs d'emploi luxembourgeois est de 27,1% et celle des travailleurs de nationalité portugaise de 36,5%.

La ventilation des demandeurs d'emploi par nationalité et par niveau de formation (situation en décembre 2012) montre que la formation initiale des chômeurs n'est pas la même en fonction de leur nationalité.

Ainsi, les demandeurs d'emploi portugais sont proportionnellement bien plus nombreux à avoir une formation de niveau inférieur (72,8%). Tel est également le cas pour les demandeurs d'emploi italiens (près de 47,3%). Inversement, la part des chômeurs d'origine belge ou française à avoir suivi une formation supérieure est importante (respectivement 40,3% et 43,9%).

On note encore que parmi les demandeurs d'emploi français, allemands et belges, les proportions des personnes peu qualifiées, c'est-à-dire n'ayant de facto accompli que leur seule scolarité obligatoire (entre 10 et 17%) sont bien en dessous des taux que l'on trouve pour les autres nationalités et que 41,5% des demandeurs en provenance d'un pays hors Union européenne (UE) ont une formation de niveau inférieur.

Ces dernières années, la ventilation des Luxembourgeois selon le niveau de formation scolaire a donné des résultats stables. Presque à parts égales, les demandeurs d'emploi luxembourgeois se répartissent comme suit parmi les niveaux de formation: niveaux inférieur (44,7%) et moyen inférieur et moyen supérieur (50,7%). Fin décembre 2012 seulement 3,8% des demandeurs d'emploi luxembourgeois ont un niveau de formation supérieure.

C) Les opportunités d'emploi

En se penchant sur le flux de postes vacants déclarés auprès de l'ADEM de 2007 à décembre 2012, on constate que ce nombre est croissant, sauf pour l'année 2009 accusant une différence négative de 450 postes déclarés en moins, ceci suite à la crise fin 2008. De même pour décembre 2012, on note un léger recul du nombre d'emplois proposés (-2,7%). On peut estimer sommairement que près de la moitié des postes vacants, contrairement à l'obligation légale, ne sont pas déclarés à l'ADEM. Comment réagir face à ce déficit manifeste?

Deux options peuvent théoriquement être envisagées:

- 1) renforcer le caractère contraignant de l'obligation de déclaration incombant à l'employeur, notamment par le biais de sanctions. Jusqu'à présent de telles sanctions n'ont pas été prononcées. Il est douteux que cette voie soit celle promettant le plus de succès.

Un nombre plus élevé de vacances de postes pourrait certes être déclaré, mais ceci dans une simple approche formaliste des employeurs destinée à se conformer à l'obligation légale, sans que soit pour autant réellement promu le rapprochement entre offres d'emploi et demandeurs d'emploi. Les frustrations pourraient même s'amplifier dans l'hypothèse de postes vacants déclarés dans le seul but de suffire à l'obligation légale, mais de facto déjà occupés au moment de la déclaration.

- 2) investir dans la qualité du service offert par l'ADEM paraît dès lors constituer un moyen largement préférable pour inviter les employeurs à confier à l'ADEM le rôle de facilitateur dans le rapprochement adéquat entre demandeur et offre d'emploi. L'accent doit dès lors être mis sur l'amélioration de la gestion des offres d'emploi. A cet égard, l'ADEM poursuit un projet d'envergure consistant dans la mise en application effective d'une nouvelle nomenclature des emplois et activités, à savoir le système français ROME (Répertoire opérationnel des métiers et des emplois). Ce répertoire sert à identifier aussi précisément que possible chaque métier. Dans sa troisième version actualisée de 2009, le ROME répertorie 531 fiches regroupant plus de 10.000 appellations différentes de métiers et emplois. Le code ROME, composé d'une lettre et quatre chiffres, se structure en trois niveaux:

- la lettre (de A à N) indique une famille de métiers (au nombre de 14);
- la lettre et les deux premiers chiffres identifient le domaine professionnel (au nombre de 110);
- la lettre et les quatre chiffres, représentant le code ROME, renvoient à la fiche métier.

Ce système a été créé en 1989 en France et est également utilisé en Belgique ainsi qu'aux Pays-Bas, le cas échéant légèrement modulé. Il est par ailleurs recommandé par la Commission européenne.

Le système doit servir comme un outil de travail favorisant l'insertion et la reconversion professionnelles. Il s'agit d'un langage commun aux entreprises se proposant de déclarer un poste vacant.

L'avantage du système réside dans le concept d'„aire de mobilité“ qui, au plan informatique, permet une recherche floue aidant salariés et demandeurs d'emploi à repérer les métiers dans lesquels ils ont le maximum de chances de réussir. Ce concept d'aire de mobilité entend montrer comment un emploi ou métier peut être proche d'un autre emploi/métier alors qu'à première vue, ils ne se ressemblent apparemment pas. Les matrices d'affinité permettent par exemple d'identifier un métier proche de celui du demandeur, qu'il pourra exercer moyennant un surplus de formation.

Entre-temps, les travaux concernant l'intégration du ROME dans les implications informatiques de l'ADEM ainsi que les nouvelles techniques de rapprochement des offres et des demandes d'emploi ont bien avancé et devraient pouvoir aboutir prochainement.

*

De la différenciation des opportunités d'emploi en fonction des secteurs, il ressort qu'en 2012 sur les 23.997 postes déclarés vacants à l'ADEM, les secteurs les plus représentés ont été:

- le secteur des activités de services administratifs et de soutien avec 17,0%,
- le secteur du commerce, réparation d'automobiles et de motocycles avec 9,9%,
- le secteur „Santé humaine et action sociale“ avec 14,5%.

Quant au secteur financier, les statistiques montrent que ce secteur a jusqu'à présent limité les dégâts en temps de crise. Ainsi, de décembre 2010 à décembre 2012, on enregistre une stabilité de l'emploi du secteur financier quel que soit l'activité.

Quant au travail intérimaire, les statistiques confirment l'effet „baromètre“ de cette forme de travail en ce sens que cette dernière est directement affectée par de fortes variations conjoncturelles et a fortiori par des périodes de crise. Ainsi, le travail intérimaire a connu une croissance ininterrompue jusque fin 2008 où déjà la crise se fait sentir. En prenant le mois de juin comme référence, on constate une diminution de 32,5% de juin 2008 à juin 2009, ceci hors effet saisonnier. On remarque une amélioration en 2010 par rapport à 2009, mais de nouveau une stagnation respectivement une décroissance en 2011 et début 2012.

En procédant à une analyse plus détaillée du travail intérimaire, on constate que 79% des travailleurs intérimaires sont des hommes (61% pour l'emploi salarié intérieur). En distinguant suivant l'âge, on relève que les travailleurs intérimaires sont plus jeunes que l'ensemble des salariés et que, selon la nationalité, ils sont très majoritairement français (57% du total des travailleurs intérimaires sont de nationalité française contre 24% de l'emploi salarié intérieur total).

La ventilation du travail intérimaire par secteur fait ressortir que la moitié des intérimaires travaillent dans l'industrie et la construction. Environ 10% des travailleurs intérimaires sont affectés au secteur financier et dans les services aux entreprises. Plus de 15% des intérimaires travaillent dans les autres activités de services: santé et action sociale, les services collectifs, sociaux et personnels et l'administration publique.

Très schématiquement, on peut tirer de ce qui précède les enseignements suivants:

- l'emploi salarié total est toujours en croissance, mais dans une progression moindre qu'auparavant,
- l'emploi des frontaliers enregistre un tassement voire un léger recul en 2009, mais de nouveau un retour à la croissance en 2010 et 2011,
- le nombre total des demandeurs d'emploi est en augmentation constante depuis 2000, mais avec une dégradation significative en 2009 et 2010 suite à la crise économique,
- les opportunités d'emploi ont accusé un déclin en 2008 et surtout en 2009. On constate une inversion de cette tendance en 2010, confirmée en 2011. Toutefois, l'année 2012 se termine avec un recul de -2,7% par rapport à l'année 2011,
- enfin, on a constaté une reprise de l'intérim en 2010 qui n'a toutefois pas été confirmée en 2011, ni en 2012.

D) Le profil des jeunes demandeurs d'emploi

La Commission du Travail et de l'Emploi s'est encore intéressée au profil spécifique des jeunes demandeurs d'emploi, en particulier par rapport à leur niveau de formation. Le dossier volumineux communiqué aux membres de la commission comporte une étude détaillée sur ce sujet dans laquelle on peut lire ce qui suit.

La distribution des jeunes demandeurs d'emploi en fonction de leur niveau de formation évolue lentement.

En décembre 2012, sur les 954 jeunes demandeurs d'emploi de niveau inférieur – scolarité obligatoire – (soit 42% du total des jeunes), 38,3% sont issus de l'enseignement dit „régime préparatoire“/ „complémentaire“, 61,3% ont bénéficié d'un enseignement secondaire technique et seulement 0,4% d'un enseignement secondaire. Sur ces jeunes demandeurs d'emploi, 72,9% ont suivi leurs études au Luxembourg et 17,2 % au Portugal.

Sur les 1.134 jeunes inscrits au 31 décembre 2012 se prévalant d'un niveau de formation moyen (49,8% du total des jeunes), 94,4% proviennent d'un régime de formation de type secondaire technique et donc 5,6% sont issus du régime secondaire dit „classique“. 76,6% de ces jeunes demandeurs d'emploi de niveau moyen ont fait leur dernière année d'études dans un établissement scolaire luxembourgeois.

On retient que seulement 20% des jeunes demandeurs d'emploi disposant d'un niveau de formation scolaire moyen proviennent d'une classe terminale de l'enseignement secondaire: 179 de l'enseignement secondaire technique (classe de 13e et de 14e) et 49 du secondaire dit „classique“ (classe de 1ère). Néanmoins, près de 91% de ces jeunes ont terminé avec succès précisément ces années d'études du secondaire; ils sont titulaires du baccalauréat. En d'autres termes, 9% ont abandonné ces classes terminales du postprimaire.

En ce qui concerne en particulier le régime technique, on note des effectifs élevés de jeunes qui viennent d'une classe de 10e (242 jeunes), de 11e (151 jeunes) ou d'une 12e (498 jeunes). Les taux de réussite pour ces trois années d'études sont respectivement de 55%, 70% et 90%.

En ce qui concerne les jeunes ayant entamé des études postsecondaires (au total 128 – 5,6% des jeunes), on relève 112 personnes issues d'un régime de type universitaire. Une analyse plus détaillée fait ressortir que 40 personnes ont terminé avec succès une troisième année d'études universitaires et 13 personnes ont poursuivi avec succès au moins quatre années d'études. A noter finalement que les profils des formations sont très variés.

E) L'importance du bulletin mensuel de l'emploi

Dans le bulletin mensuel de l'emploi du mois de décembre 2012, un schéma graphique représentant les moyennes annuelles de l'emploi salarié national, des salariés frontaliers et des demandeurs d'emploi de 1985 à 2011 montre une évolution quasi parallèle de la croissance de l'emploi salarié total et du nombre des salariés frontaliers.

Quant à l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi, il faut tenir compte de différents changements de méthodologie intervenus au cours de cette période. Il reste que le total actuel de demandeurs d'emploi résidents disponibles atteint aujourd'hui avec 16.963 personnes un niveau jamais atteint auparavant.

L'expérience montre encore que notre marché de l'emploi nécessite une croissance de l'emploi de l'ordre de 3 à 4% pour pouvoir endiguer ou même résorber la progression du chômage.

Depuis janvier 2012, l'Agence pour le développement de l'emploi applique une nouvelle méthodologie statistique concernant les données mensuelles sur le chômage.

Ce changement méthodologique s'est avéré nécessaire afin de donner une plus grande cohérence aux données publiées par l'ADEM, de les rapprocher davantage aux réalités du marché de l'emploi et d'assurer la comparabilité au plan international. Pour y parvenir, un groupe de travail composé de l'ADEM, du STATEC et de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) s'est basé sur les normes et bonnes pratiques européennes et internationales en vigueur, notamment sur celles d'Eurostat et du Bureau International du Travail (BIT). La nouvelle méthodologie est définie dans une note technique de l'ADEM.

Le bulletin mensuel de l'Emploi publié par l'ADEM prend en compte les changements méthodologiques en cause qui se basent sur des critères clairs et transparents comparables à ceux appliqués dans les autres pays européens.

L'objectif est de renforcer ainsi l'utilité du bulletin mensuel comme instrument statistique pour l'analyse du marché de l'emploi. Les changements opérés ont également leur utilité pour les missions à remplir par le nouvel observatoire pour l'emploi.

Quant aux travailleurs frontaliers, qui à partir du 1er mai 2012 ont le droit de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès de l'ADEM, il n'est pas envisageable d'ajouter ce nombre tout simplement au nombre des demandeurs d'emploi résidents, ce qui d'un coup ferait significativement augmenter le taux de chômage. Au plan statistique, il s'agit de deux entités non comparables, ceci dans la mesure aussi où les travailleurs frontaliers sont encore recensés dans leurs services publics nationaux de l'emploi. Il n'empêche que l'ADEM souhaite disposer d'une meilleure perception de l'évolution de la population des travailleurs frontaliers. Par définition, le calcul du taux de chômage national ne prend en considération que les populations résidentes.

Le STATEC fait, dans certaines de ces publications, référence à la notion de „chômage au sens large“. Cette notion n'est pas utilisée au niveau européen. La définition „chômage au sens large“ inclut dans la population des demandeurs d'emploi disponibles toutes les personnes inscrites à l'ADEM bénéficiant d'une mesure en faveur de l'emploi.

Il est certes indispensable d'avoir des informations précises sur cette catégorie de demandeurs, mais il est nécessaire, au regard de la détermination du taux de chômage global, de procéder de façon plus différenciée dans la prise en compte statistique et de ne pas qualifier de prime abord comme chômeurs les demandeurs d'emploi se trouvant dans une mesure pour l'emploi.

Les principales innovations méthodologiques sont les suivantes:

1. Détermination du nombre de demandeurs d'emploi disponibles

L'ancienne méthode incluait dans la population des personnes enregistrées auprès de l'ADEM et considérées comme des demandeurs d'emploi, également toutes les personnes en congé de maladie et de maternité. Or, celles-ci ne sont pas à considérer comme demandeurs d'emploi suivant la définition du BIT. Ainsi parle-t-on dorénavant de demandeurs d'emploi disponibles. Cette population ne prend pas en compte les demandeurs en congé de maladie depuis plus de sept jours ou en congé de maternité au moment de l'extraction des données. Ces derniers restent cependant inclus dans la population des personnes inscrites auprès de l'ADEM.

Concrètement, le nombre de demandeurs d'emploi disponibles inscrits en fin de mois dans le bulletin ne comprend plus les personnes rentrant dans les deux catégories prédéfinies. Afin d'assurer la comparabilité de données, l'ADEM a rétroactivement procédé aux calculs pour la détermination du nombre de demandeurs d'emploi disponibles en fonction de cette nouvelle méthode en remontant les exercices antérieurs jusqu'à 2006. Cette façon de procéder permet de produire des séries cohérentes et comparables pour ces exercices.

2. La dessaisonalisation des données

Le nombre de demandeurs d'emploi varie en fonction des saisons ce qui rend les comparaisons dans le temps difficiles. Ainsi n'est-il pas pertinent d'analyser, à partir des données brutes, l'évolution d'un mois sur l'autre puisqu'il n'est pas possible de déterminer si cette évolution est due aux changements saisonniers ou non. C'est pourquoi ces données doivent être corrigées des variations saisonnières; il faut extraire la composante saisonnière de la série brute. Cette dessaisonalisation est effectuée systématiquement par le STATEC en utilisant un programme informatique qui a été mis au point par Eurostat.

3. La publication mensuelle des données

Les données statistiques mensuelles sur le chômage sont dorénavant publiées par l'ADEM à travers un communiqué de presse ainsi qu'un bulletin de l'emploi modifié. Cette publication est faite par le directeur de l'ADEM ou la personne habilitée à le faire.

*

Le nouveau bulletin mensuel comporte également un graphique renseignant sur le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles en fin de mois en fonction de la compétence territoriale des 7 agences ainsi qu'un tableau indiquant le flux d'entrée des demandeurs d'emploi au cours du mois.

A noter qu'il ressort du bulletin de l'emploi de décembre 2012 que la population dite fragilisée, à savoir les salariés handicapés et les salariés à capacité de travail réduite représentent 21,4% du total des demandeurs d'emploi inscrits.

Une analyse plus détaillée montre que:

- 47% de cette population ont dépassé l'âge de 50 ans,
- 82% sont inscrits à l'ADEM plus de 12 mois,
- 65% ont un niveau de formation inférieure.

Ces données suffisent à elles-seules pour illustrer l'importance et la complexité des problèmes entourant cette catégorie de demandeurs, ce qui est encore souligné par l'imminence d'une réforme légale à intervenir dans le statut des intéressés.

*

III. L'ANALYSE DES MESURES ET INSTRUMENTS EN FAVEUR DE L'EMPLOI

A) Le CIE (contrat d'initiation à l'emploi) et le CAE (contrat d'appui-emploi): l'important travail d'évaluation réalisé par le CEPS

La Commission du Travail et de l'Emploi a entendu dans sa réunion du 28 juin 2012 une présentation détaillée de l'évaluation des mesures en faveur de l'emploi des jeunes (contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et contrat d'appui-emploi (CAE)), réalisée par le CEPS/INSTEAD.

La commission reproduit dans la suite le développement détaillé de cette présentation, ceci afin de montrer à quel point cette opération d'évaluation a eu son importance et son utilité concrète dans la mesure où entre-temps les enseignements à en tirer ont abouti à l'élaboration du projet de loi 6521 de réforme de ces mesures qui à son tour a été instruit par la commission pour devenir la loi du 29 mars 2013.

Avant d'aborder l'évaluation proprement dite des deux mesures, rappelons schématiquement le champ d'application, les conditions d'octroi et le coût annuel des deux mesures, tels qu'ils se présentaient avant la réforme législative précitée.

– Le contrat d'appui-emploi (CAE)

L'objectif du contrat d'appui-emploi est d'offrir au jeune demandeur d'emploi une initiation et/ou une formation pratique et théorique en vue d'augmenter ses compétences et de faciliter son intégration respectivement sa réintégration sur le marché du travail. Sont visés les promoteurs n'ayant pas la forme juridique d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Champ d'application personnel:

Demandeurs d'emploi de moins de 30 ans accomplis inscrits depuis au moins 1 mois à l'ADEM.

Durée du contrat:

- Minimum: 3 mois
- Maximum: 12 mois
- Possibilité de prolongation du contrat pour une durée supplémentaire de 12 mois.

Montant de l'indemnité:

Les indemnités sont calculées sur base du salaire social minimum (SSM) et varient en fonction de la formation initiale du jeune (minimum 80% du SSM - maximum 120% de ce salaire).

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
5.906.745	2.739.468	3.915.256	4.696.613

– Le contrat d'initiation à l'emploi (CIE)

Ce contrat, réservé aux promoteurs qui peuvent offrir au jeune demandeur d'emploi une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat, a pour finalité d'assurer au jeune pendant les heures de travail une formation pratique facilitant l'intégration sur le marché du travail.

Champ d'application personnel:

Demandeurs d'emploi de moins de 30 ans accomplis inscrits à l'ADEM.

Durée du contrat:

12 mois (possibilité de prolongation du contrat pour une durée supplémentaire de 12 mois).

Montant de l'indemnité:

Les indemnités sont calculées sur base du salaire social minimum non qualifié et varient en fonction de la formation initiale du jeune (minimum 80% du SSM - maximum 120% de ce salaire).

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
2.976.127	3.677.155	5.735.516	8.195.158

A noter que le contrat d'initiation - expérience pratique (CIE-EP) a constitué une variante du CIE avec l'objectif d'offrir une réelle expérience de travail pratique au jeune diplômé dans le but d'un accès définitif au marché de l'emploi.

Champ d'application personnel:

Le CIE-EP s'est adressé aux jeunes de moins de 30 ans détenant un diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques, un brevet de technicien ou de technicien supérieur, un bachelour ou un master.

Durée du contrat:

Minimum: 6 mois

Maximum: 24 mois

Montant de l'indemnité:

Les indemnités sont calculées sur base du salaire social minimum et varient en fonction de la formation initiale du jeune (minimum 80% du SSM - maximum 120% de ce salaire).

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
–	–	544.332	1.576.569

• *Intensité du recours à ces deux instruments et cadre général de l'évaluation*

Durant la période d'évaluation allant d'octobre 2007 à octobre 2011, 3.200 CIE et 1.400 CAE ont été attribués au total par l'ADEM, soit une moyenne mensuelle de 63 nouveaux CIE et de 27 nouveaux CAE.

Par rapport au recrutement mensuel total au Luxembourg, le nombre de 90 contrats de stage par mois représente moins de 2% du nombre moyen mensuel des recrutements et moins de 4% du nombre moyen mensuel des recrutements d'actifs résidents.

Durant la même période de 2007 à 2011, on compte 1.400 entreprises utilisatrices des CIE et on constate un phénomène de concentration assez important en ce sens:

- que les 10 utilisateurs les plus importants (moins de 1% des entreprises utilisatrices) concentrent 20% des CIE;
- que 6% des entreprises concentrent 40% des CIE.

A noter qu'environ 900 entreprises (64%) ont eu recours à un seul CIE.

Toujours durant la même période, 123 établissements publics ou administrations ont eu recours au CAE; on remarque encore un phénomène de concentration assez important.

Quant au niveau d'éducation de la population cible des CIE et CAE, on constate que parmi l'ensemble des bénéficiaires du CIE, 30% ont un niveau d'éducation inférieur (scolarité obligatoire de 9 années d'études); près de 59% ont un niveau moyen (10e à 13e de l'Enseignement Secondaire Technique; 4e à 1ère de l'Enseignement Secondaire) et seuls 11% des CIE sont attribués à des diplômés de l'enseignement postsecondaire. Les niveaux inférieurs sont donc légèrement sous-représentés alors que les niveaux moyens sont un peu surreprésentés, par rapport à la population des bénéficiaires potentiels. Ceci reflète en partie le fait que ce sont les employeurs qui, en collaboration avec les placeurs de

l'ADEM, font la sélection des candidats et qui pourraient avoir tendance à favoriser les jeunes stagiaires plus qualifiés.

Parmi les bénéficiaires d'un CAE, 53% ont un niveau d'éducation inférieur et 46% un niveau moyen. Le CAE est donc davantage orienté vers les moins diplômés, ce qui correspond d'ailleurs à la finalité de la loi.

Ainsi se trouve tracé le cadre général de l'étude réalisée par le CEPS. L'évaluation détaillée proprement dite des deux mesures d'insertion CAE et CIE devait répondre à la question centrale de savoir si ces mesures augmentent les chances de trouver un emploi.

• *L'efficacité du contrat d'initiation à l'emploi (CIE)*

Pour le CIE, cette question d'efficacité a été analysée selon deux indicateurs, à savoir un indicateur d'insertion à court terme (6 mois après la fin du stage) et un indicateur d'insertion à long terme (18 mois après la fin du stage).

A court terme, on constate qu'après 6 mois 25% des bénéficiaires d'un CIE ne sont pas en emploi alors que 75% des bénéficiaires ont trouvé un emploi. Pour mesurer l'efficacité du CIE, il faut comparer ce taux d'insertion à celui que l'on aurait observé sur ce même groupe s'ils n'avaient pas participé à une telle mesure d'insertion auprès d'une entreprise du secteur privé. Ce dernier taux est de 50% c'est-à-dire que 50% de ces jeunes chômeurs se seraient insérés après 6 mois, même s'ils n'avaient pas bénéficié d'une mesure. L'efficacité de la mesure d'insertion CIE se mesure par la différence entre les deux taux qui en l'espèce est de 25%, donc après 6 mois 25% de demandeurs supplémentaires ont réintégré le marché de l'emploi grâce au CIE. A court terme, l'efficacité du CIE peut donc être chiffrée à 25%.

Pour mesurer cette efficacité, on recourt à une méthode statistique très sophistiquée basée sur la comparaison du groupe de bénéficiaires d'un CIE à un groupe „jumeau“ de demandeurs d'emploi répondant exactement aux mêmes caractéristiques, mais non bénéficiaires de la mesure d'insertion CIE. On peut citer une méthode analogue employée en pharmacologie pour mesurer l'efficacité d'un médicament par rapport à un groupe de patients traités et un groupe de patients non traités.

A plus long terme, c'est-à-dire après 18 mois, 15% des bénéficiaires d'un CIE ne sont toujours pas en emploi alors que 85% ont trouvé un emploi. En recourant de nouveau au procédé statistique comparatif ci-dessus exposé, on constate que 12% des bénéficiaires n'auraient pas été en emploi, s'ils n'avaient pas bénéficié d'un CIE ou, en d'autres termes, ont réintégré le marché de travail après 18 mois grâce au CIE.

Il faut en conclure qu'à plus long terme, le CIE reste efficace certes, mais dans une moindre ampleur. Ce résultat peut paraître logique dans la mesure où les chances de trouver un emploi augmentent avec le temps.

Dans le rapport rédigé à l'intention du Ministère du Travail et de l'Emploi, les experts du CEPS analysent comme suit les arbitrages politiques à faire à la suite des constats statistiques ci-dessus exposés:

„L'importance respective qu'il convient de donner à chacun des deux indicateurs, de court et de long terme, dépend des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement. Si l'objectif est de diminuer au maximum les risques d'enlèvement dans le chômage de manière à réduire la perte d'employabilité consécutive à des périodes d'inactivité longues, alors il faut pouvoir insérer les demandeurs d'emploi au plus vite. Dans ce cas, l'indicateur à court terme est le plus pertinent.

En revanche, si l'on souhaite analyser le CIE en fonction de sa véritable capacité à insérer des individus que le marché ne parvient pas à absorber, alors c'est, sans conteste, l'indicateur de long terme qu'il faut retenir. Les indicateurs de long terme comme celui que nous proposons trouvent le plus souvent leur légitimité dans le cadre d'analyses sur l'efficacité des politiques publiques, c'est-à-dire sur l'arbitrage entre l'efficacité de la mesure et la dépense publique qu'elle occasionne. Dans ce contexte, on pourrait supposer que le gouvernement puisse arbitrer entre ces deux possibilités:

- *soit privilégier la perspective de court terme, c'est-à-dire continuer à financer autant de CIE qu'actuellement pour éviter le chômage de longue durée, ce qui implique en contrepartie une dépense publique importante puisqu'on subsidie beaucoup de mesures;*
- *soit privilégier la perspective de long terme, c'est-à-dire réduire le nombre de CIE (en tentant de mieux les cibler) puisqu'on sait qu'à long terme leur efficacité est faible, ce qui permet en*

contrepartie de réaliser une économie en termes de dépense publique, économie qu'il est possible de redéployer vers des mesures plus efficaces.

La réflexion qui pourrait être menée sur les tenants et les aboutissants de cet arbitrage nécessite assurément de réaliser des analyses plus approfondies que celles proposées ici, prenant notamment en compte des dépenses relatives aux mesures.

Dans le cas du CIE, il faudrait, pour mesurer le coût des CIE faire une analyse en termes d'efficience, tenir compte du salaire versé aux stagiaires, sachant que ce salaire peut, dans certains cas, se substituer à une indemnité de chômage qui était versée avant le début du CIE. “

*

Le CEPS a ensuite approfondi les analyses afin de distinguer les situations suivant que le CIE a conduit ou non à une embauche dans l'entreprise où s'est effectué le stage.

- L'efficacité des CIE dans les cas où il y a embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure est très forte: de 48%. En d'autres termes, sur le total des jeunes qui ont été recrutés à la fin de leur stage par leur promoteur, 48% n'auraient pas trouvé d'emploi sur une période de 6 mois s'ils n'avaient pas pu bénéficier de ce stage. Après 18 mois, cette efficacité se trouve réduite à 26%, mais reste donc relativement satisfaisante.
- Pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un CIE qui ne sont pas embauchés par l'entreprise à la fin du stage et qui se retrouvent donc à la recherche d'un emploi à la fin du stage, l'objectif de l'évaluation est d'identifier si le stage effectué a permis de renforcer l'employabilité du chômeur.

Pour cette catégorie de bénéficiaires d'un CIE, on constate que 53% des intéressés trouvent un emploi au cours des 6 mois qui suivent la fin du stage, alors que 49% des stagiaires de cette même catégorie auraient trouvé un emploi s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure.

En d'autres termes, le fait d'avoir accompli un CIE n'augmente que très faiblement les chances des bénéficiaires de s'insérer sur le marché de travail dans une entreprise autre que celle qui a offert le stage.

L'efficacité du CIE en vue de l'amélioration de l'employabilité générale du bénéficiaire est donc très faible. Les personnes qui se retrouvent à chercher à nouveau un emploi après avoir effectué un CIE n'ont pas plus de chances de s'insérer que ceux qui n'en ont pas bénéficié.

En affinant encore l'analyse par la différenciation dans le groupe des bénéficiaires du CIE non embauchés par l'employeur-patron de stage, entre ceux qui ont interrompu le stage et ceux qui ne l'ont pas interrompu, on constate que les bénéficiaires qui sont allés au bout du stage n'ont pas d'avantage par rapport à ceux qui ont interrompu le stage, bien au contraire.

Ce constat paradoxal pourrait éventuellement provenir du fait que le CIE constitue une mesure hybride poursuivant simultanément deux objectifs à effets opposés. Ainsi, le surplus éventuel acquis par le bénéficiaire du CIE au plan de sa formation et de ses compétences semble être contrebalancé par l'existence d'un effet de stigmatisation. Les bénéficiaires d'un CIE qui n'ont pas été recrutés par le promoteur à l'issue du stage risquent d'être considérés comme n'ayant pas satisfait l'employeur.

Ainsi, le fait d'être trop perçu comme une procédure de recrutement nuit à la valorisation postérieure des compétences acquises. Il s'agit en l'occurrence d'une hypothèse qui semble toutefois plus plausible que celle de considérer a priori la qualité des formations comme insuffisante.

Une évaluation plus qualitative des emplois auxquels les CIE permettent d'accéder montre que, par rapport au risque de récurrence du chômage, le CIE réduit substantiellement ce risque pour les chômeurs recrutés par l'entreprise partenaire du CIE. Il s'agit d'un effet non lié à l'efficacité de la mesure. Pour les autres bénéficiaires, il n'y a pas d'effet positif par rapport au risque de précarité de leurs emplois.

Par ailleurs, par rapport au niveau du salaire, les bénéficiaires du CIE n'en retirent en moyenne pas d'avantage à la suite du stage par rapport aux demandeurs qui n'en ont pas bénéficié.

Dans la mesure où le CIE s'apparente souvent pour l'employeur-promoteur à une procédure de recrutement dans laquelle la durée du stage est pratiquement considérée comme période d'essai, il pourrait être utile de savoir si l'engagement à la suite de l'expiration du CIE est encore précédé par une période d'essai de droit commun.

• *L'efficacité du contrat-d'appui emploi (CAE)*

Quant au contrat-d'appui emploi (CAE), l'étude s'est également proposée de répondre à la question de savoir si cette mesure permet d'augmenter les chances de trouver un emploi.

Parmi les jeunes ayant bénéficié d'un CAE, attribué dans la période de juillet 2007 à fin mai 2010, 6% n'auraient pas trouvé un emploi s'ils n'avaient pas bénéficié de ce contrat. En d'autres termes, 6% de ces jeunes ont trouvé un emploi grâce au CAE. L'efficacité de cet instrument s'élève donc à 6% ce qui est nettement plus faible que pour le CIE. A plus long terme – 18 mois – cette efficacité initiale, certes assez faible, se maintient au même pourcentage de 6%. A cet égard, le CAE se différencie donc du CIE dont l'efficacité à long terme est substantiellement inférieure à celle à court terme (voir ci-haut).

Par définition, le CAE n'est pas destiné à offrir au bénéficiaire une réelle perspective d'emploi dans l'établissement public où se déroule le stage. De ce fait, la distinction apportée pour l'analyse des CIE entre stages avec embauche et stages sans embauche dans l'entreprise-partenaire n'est pas applicable au CAE. Par conséquent, si l'on veut comparer les performances des CIE et CAE en termes d'insertion, il est nécessaire de comparer les bénéficiaires d'un CAE aux bénéficiaires d'un CIE qui ne se sont pas insérés dans l'entreprise de stage. Pour ces deux groupes, l'efficacité des mesures concerne l'effet „formation - employabilité“. Une telle comparaison montre que les deux mesures ont des résultats très proches: + 4 points pour le CIE et + 6 points pour le CAE. L'efficacité des CIE semble même être légèrement inférieure à celle des CAE. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que le CAE, dans la mesure où il ne peut pas être assimilé à une procédure de recrutement, ne peut générer l'effet de stigmatisation évoqué au sujet du CIE.

Comme pour le CIE, l'étude du CEPS distingue les CAE selon qu'ils aillent à leur terme (71% des CAE) ou qu'il y ait interruption avant le terme prévu (29% des CAE).

Pour les CAE avec interruption, on observe un taux d'insertion après 6 mois de 51%. Sans le CAE, le taux d'insertion aurait été de 34%. Le CAE a donc permis à 17 personnes supplémentaires, sur 100, de trouver un emploi. Comme pour le CIE, ce résultat a priori contre-intuitif pourrait s'expliquer par le fait que la mesure a mis le jeune chômeur en contact avec le monde du travail et lui a offert des opportunités d'embauche qu'il n'aurait pas eues sans le stage.

Pour les CAE qui vont à leur terme, l'efficacité à 6 mois observée sur toute la période d'observation est nulle: 29% des bénéficiaires d'un CAE se sont insérés et 31% se seraient insérés sans CAE.

Ainsi, les stagiaires qui ont trouvé un emploi dans les 6 mois suivant la fin de la mesure auraient trouvé un emploi également en moins de 6 mois s'ils n'avaient pas bénéficié d'un stage. A cet égard, l'efficacité du CAE est donc nulle.

Pour conclure, on peut dire que le CAE, en terme d'employabilité, est aussi efficace que le CIE; par contre, de par leur nature, les deux mesures diffèrent en ce qui concerne le volet „embauche dans l'entreprise“ puisque cette finalité est propre au CIE et par contre, ne fait pas partie des objectifs du CAE, car sauf exceptions, les jeunes stagiaires ne peuvent être engagés dans l'entreprise où ils réalisent le stage. Le CIE présente donc son atout principal dans les perspectives qu'il offre au stagiaire de se faire embaucher par le promoteur à l'issue de la mesure.

Quant aux abus éventuels, c'est-à-dire à la question de savoir s'il existe des entreprises utilisatrices du CIE ne respectant pas la finalité de cet instrument, les experts du CEPS ont répondu qu'il leur est impossible d'opérer une différenciation entre:

- les entreprises utilisatrices qui ont une perspective d'embauche et qui réellement embauchent le stagiaire;
- les entreprises qui ont une perspective d'embauche réelle, mais n'engagent pas le stagiaire parce qu'il ne leur convient pas;
- les entreprises qui font croire à une perspective d'emploi et qui toutefois n'ont jamais eu réellement l'intention d'embaucher le stagiaire.

Comme il n'existe pas de moyen permettant de distinguer statistiquement les deux derniers cas de figure, il n'est pas possible de déterminer l'ampleur de l'éventuel recours abusif à cet instrument.

B) Les enseignements tirés de l'évaluation

L'appréciation générale des différentes mesures et les enseignements à tirer de l'étude, ont abouti au constat que le CIE véhicule deux objectifs susceptibles d'entrer en conflit. D'une part, le CIE a été considéré par un certain nombre d'entreprises comme un mode de recrutement subsidié, contribuant ainsi indirectement à financer l'emploi national. Or, le deuxième objectif, à savoir l'amélioration de l'employabilité du stagiaire, risque d'être tenu en échec, précisément en raison du fait que le stagiaire non embauché par l'entreprise partenaire est quasiment considéré comme ayant échoué dans le cadre d'une procédure de recrutement (premier objectif) et en tant que tel ne retire de son CIE aucun gain en terme d'employabilité.

Par conséquent, la révision de cette mesure était censée résoudre le conflit prédécrit, ceci avec l'objectif de recentrer le CIE sur sa véritable finalité. En fait, il s'agit d'empêcher le recours au CIE perçu par des entreprises comme une aubaine et faisant de ce fait semblant d'offrir une perspective d'emploi.

Compte tenu des difficultés particulières qui se posent pour l'insertion des demandeurs d'emploi très éloignés du marché de travail, l'étude a pris soin de constituer, pour effectuer la comparaison statistique, un groupe de contrôle constitué de demandeurs d'emploi présentant les mêmes caractéristiques que les bénéficiaires de la mesure, ceci formation par formation. Cette méthode assure que la comparaison statistique s'applique à deux groupes dont les membres remplissent les mêmes conditions de base quant à leur profil et leur éligibilité à l'une ou l'autre mesure.

Dans la mesure où il apparaît clairement de l'étude que les formations organisées en collaboration avec les entreprises et „collant“ donc de plus près aux besoins réels ont les meilleurs résultats en termes d'insertion, on pourrait envisager la conclusion de contrats de formation-cadre avec les entreprises d'un secteur déterminé sur lesquels devraient ensuite se greffer des contrats de formation très spécifiques, ciblés individuellement sur les différentes entreprises.

En ce qui concerne les raisons qui ont empêché certaines entreprises à recourir aux mesures (CIE et formation), une enquête réalisée sur ce sujet a révélé un déficit manifeste d'information se traduisant souvent auprès des responsables d'entreprise par des préjugés ou réserves a priori quant au prétendu manque de qualification de candidats inscrits à l'ADEM.

Différentes enquêtes menées par le CEPS ont encore abouti au constat que 40% des recrutements au Luxembourg ne passent par aucune publication du poste, mais se font par des réseaux de recommandation informels, notamment au sein des travailleurs frontaliers. Ce constat a évidemment son importance par rapport à la nécessité de promouvoir une meilleure transparence du marché.

*

La Commission du Travail et de l'Emploi a noté avec satisfaction qu'au niveau gouvernemental, les enseignements tirés de l'important travail d'évaluation ci-dessus présenté ont rapidement abouti à l'élaboration du projet de loi 6521 portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail qui est devenu la loi du 29 mars 2013.

Dans le cadre de l'instruction de ce projet de réforme, la commission a relevé d'une façon générale que depuis quelques années déjà le chômage des jeunes est devenu une préoccupation permanente partout en Europe. Il en est de même au Luxembourg, même s'il y a lieu de préciser qu'il n'y a pas eu d'explosion du chômage des jeunes dans notre pays.

Proportionnellement, le chômage des jeunes n'a pas augmenté plus rapidement que le chômage général. La situation dans notre pays est donc à cet égard différente de celle que connaît par exemple l'Espagne où ce sont surtout les jeunes qui sont victimes de l'aggravation considérable du chômage général. Cependant, le nombre de jeunes sans emploi demeure important également dans notre pays. Ainsi 4.160 demandeurs d'emploi de moins de 30 ans étaient enregistrés auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi en décembre 2012. S'y ajoutent les jeunes qui bénéficient actuellement déjà d'une mesure pour l'emploi (CIE ou CAE) ayant pour objet de maintenir aussi court que possible la période pendant laquelle ils restent sans travail à l'issue de leur scolarité.

En effet, si cette période dure trop longtemps, le diplôme est dévalorisé. Par ailleurs, le trop grand nombre de jeunes sortant de l'école sans diplôme et le phénomène du décrochage scolaire constituent les raisons principales de la situation tendue actuelle concernant l'emploi des jeunes.

Les enseignements se dégageant de l'évaluation prédécrite ont abouti aux adaptations légales proposées par le projet susvisé et qui se résument comme suit:

Pour les deux instruments en cause, la réforme a posé le principe qu'il y a lieu d'abord d'épuiser toutes les possibilités qui pourraient permettre aux jeunes de trouver un emploi directement, c'est-à-dire sans devoir passer par une mesure pour l'emploi. Voilà pourquoi les mesures CIE et CAE sont dorénavant ciblées sur les jeunes demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin, ce qui est constaté par leur inscription à l'ADEM depuis au moins trois mois. Les deux mesures ne s'adressent donc pas aux jeunes qui ne sont qu'au début de leur recherche d'emploi. Par contre, elles sont prioritairement destinées aux jeunes qui, preuve à l'appui par leur durée d'inscription, connaissent de vraies difficultés à trouver rapidement un emploi.

La question de l'opportunité de la prolongation d'une mesure doit être appréciée en fonction de l'intérêt du jeune. A ce titre, la réforme a prévu que le directeur de l'ADEM, sur avis du délégué à l'emploi des jeunes, peut autoriser une prolongation maximale du contrat du jeune auprès du même promoteur de 6 mois, respectivement la conclusion d'un nouveau contrat pour la même période auprès d'un autre promoteur. La durée de la prolongation est donc ramenée de 12 à 6 mois, durée qui en règle générale doit être suffisante pour combler encore d'éventuelles lacunes de compétences du jeune. L'intervention du délégué à l'emploi des jeunes permet de prendre la décision de prolongation sur base d'une évaluation individuelle et des conclusions d'un entretien entre le jeune et l'ADEM. A noter encore que la durée initiale du CAE est fixée à douze mois dans la mesure où il s'est avéré que la période minimale de 3 mois actuellement prévue est manifestement insuffisante.

Pour les deux mesures en cause, la durée de travail de base est dorénavant de 40 heures; avant la réforme elle était de 32 heures dans le cadre du CAE. La durée du travail du CAE est portée à 40 heures avec l'obligation pour le promoteur de permettre au jeune de participer à des formations internes et externes destinées à améliorer son employabilité. Ceci permettra de mieux encadrer le jeune et aussi de veiller à ce que la totalité de ses heures de travail soit affectée à l'augmentation de son employabilité.

Les nouvelles dispositions légales consacrent également un alignement des deux mesures au niveau de l'indemnisation du jeune demandeur d'emploi bénéficiaire. A partir de dix-huit ans, ce dernier pouvant se prévaloir d'une formation inférieure ou égale au baccalauréat, touche une indemnité égale à cent pour-cent du salaire social minimum pour salarié non qualifié. Cette indemnité est portée à cent-trente pour-cent du SSM pour les jeunes demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme supérieur à celui de fin d'études secondaires.

En ce qui concerne le CAE, le remboursement pour les promoteurs, autres que les institutions étatiques, passe de quatre-vingt-cinq à soixante-quinze pour cent de l'indemnité pour les douze premiers mois. Il s'agit d'augmenter la participation financière du promoteur pour avoir plus de garanties qu'il s'agit d'un vrai engagement sur un poste à long terme, qui n'a pas simplement été créé pour bénéficier des aides étatiques. Pour la même raison, la prolongation n'est remboursée qu'à hauteur de cinquante pour cent de l'indemnité pour encourager le promoteur à procéder à un vrai recrutement plutôt qu'à une prolongation de la mesure.

Toujours dans cette même logique, pour le CIE le remboursement par le Fonds pour l'emploi pendant les douze premiers mois au promoteur de la mesure est fixé à cinquante pour cent de l'indemnité touchée par le jeune demandeur d'emploi ainsi que la part patronale des charges sociales. Pour la durée de la prolongation, cette participation est réduite à trente pour cent de l'indemnité touchée ainsi qu'au remboursement de la part patronale des charges sociales.

Si le jeune stagiaire est engagé à l'issue du contrat, il en résulte que l'employeur est satisfait de ses prestations. Par conséquent, il n'y a plus lieu à partir de ce moment de prévoir une aide étatique supplémentaire et surtout il y a lieu d'écarter toute possibilité de cumul de différentes aides étatiques. Pour le CIE et le CAE, l'employeur en question bénéficiera dorénavant au titre d'aide étatique unique d'une prise en charge par l'Etat de la part patronale des charges sociales pendant douze mois. Ce remboursement n'est dû et versé que douze mois après l'engagement du jeune demandeur d'emploi sous contrat à durée indéterminée (CDI), sans période d'essai et à condition que le contrat soit toujours en vigueur au moment de la demande adressée au directeur de l'ADEM.

Le rôle de l'ADEM dans le déroulement des mesures est renforcé. Ainsi procédera-t-elle à une évaluation du bénéficiaire de la mesure six mois après le début du contrat et huit semaines avant la fin du contrat, indépendamment qu'il s'agisse d'une prolongation ou non.

Il a déjà été expliqué ci-haut que les études du CEPS ont révélé un certain risque de stigmatisation du jeune demandeur d'emploi non engagé par l'employeur promoteur à l'issue de la mesure. Par conséquent, il fallait prendre des mesures permettant d'éviter que le bénéficiaire d'un CIE ou d'un CAE puisse souffrir de ce non-engagement et que la mesure dont il a bénéficié ait en fin de compte un effet contraire à celui espéré. A cet effet, le texte dispose désormais que le promoteur établit à la fin d'un contrat CAE ou CIE un certificat de fin de mesure à délivrer au jeune bénéficiaire sur la nature et la durée de l'occupation et sur les éventuelles formations accomplies.

Le CIE-EP dans sa forme spécifique actuelle a été aboli par la réforme pour être intégré dans le CIE avec des modalités spécifiques qui tiennent compte des jeunes demandeurs d'emploi en possession d'un diplôme plus élevé. Il s'agit de continuer à favoriser l'insertion rapide des jeunes demandeurs d'emploi possédant un diplôme supérieur sur le marché du travail. Cette modification s'est imposée alors que l'expérience a montré – deux-cent-vingt CIE-EP enregistrés durant les trois années d'application – qu'auparavant cette mesure a souvent été dénaturée de sa finalité initiale et était pratiquement utilisée comme contrat à l'essai subventionné.

C) L'évaluation de l'efficacité des mesures de formation

Les experts du CEPS ont également présenté l'évaluation de l'efficacité des mesures de formation proposées par l'ADEM aux demandeurs d'emploi. L'évaluation, qui est la première de ce genre réalisée au Luxembourg, porte exclusivement sur les formations enregistrées à l'ADEM et dont l'objectif est d'assurer une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Par conséquent, les formations dispensées par d'autres organismes privés ne sont pas visées par l'étude du CEPS.

Les formations en question couvrent une gamme de formations extrêmement large. La conséquence de cette hétérogénéité est qu'il n'est pas possible de les évaluer globalement, mais qu'il importe de les regrouper en différents groupes de formation, ceci en fonction de leur contenu, de leur durée et de leur finalité.

Ce travail de synthèse a abouti à l'identification de huit principaux types de formation qui dans le rapport du CEPS sont présentés de façon synoptique comme suit:

<i>Formation</i>	<i>Durée prévue</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Nombre de formations accordées entre 01-2007 et 10-2011</i>
1. Les ateliers de l'ADEM	1 jour	Motiver et améliorer la stratégie de recherche d'emploi	N = 10.397 Moyenne mensuelle = 180
2. Les Bilans/CV de l'ADEM	1-4 semaines	Etablir un bilan de compétences, orienter et améliorer les stratégies de recherche d'emploi	N = 2.639 Moyenne mensuelle = 45
3. Les formations de courte durée	8-12 semaines	Formations dispensées par des associations externes à l'ADEM (Pro-actif, Forum pour l'emploi, NAXI ou Zarabina) / bilan de compétences, construction de projets professionnels, formations sociales, techniques et informatiques	N = 2.101 Moyenne mensuelle = 36
4. Les formations qualifiantes	1-5 mois	Répondent à des besoins spécifiques des entreprises et sont élaborées conjointement avec elles. L'objectif est l'embauche du chômeur dans l'entreprise-partenaire de la formation (sous forme de CDD, CDI, SRP ou CIE)	N = 523 Moyenne mensuelle = 9
5. Les formations pool	3 mois	Répondent à des besoins spécifiques d'un secteur d'activité. L'objectif est l'embauche du chômeur dans des entreprises du secteur concerné (sous forme de CDD, CDI, SRP ou CIE)	N = 217 Moyenne mensuelle = 4
6. Reconversion professionnelle (CNFPC, NAXI, Zarabina)	6-10 mois	Objectif d'apprentissage d'un nouveau métier dans le cadre d'une reconversion professionnelle Encadrement sociopédagogique, apprentissage et stages en entreprise	N = 838 Moyenne mensuelle = 14
7. Les cours de langues (Centre de langues, INL)	5 mois 2 semaines	Cours de Luxembourgeois, Allemand, Français, Anglais Cours de Luxembourgeois pour le commerce	N = 1.892 Moyenne mensuelle = 33 N = 360 Moyenne mensuelle = 6
8. Les cours d'informatique (CNFPC)	3 mois	Cours de mise à niveau en informatique	N = 532 Moyenne mensuelle = 9

Un problème méthodologique qui se pose préalablement à l'évaluation est celui du cumul des formations. En effet, on constate qu'environ 36% des formations sont combinées avec une autre formation ou avec une mesure autre qu'une formation. Or, pour déterminer l'efficacité d'une mesure de formation l'évaluation doit porter sur des formations isolées, sinon il est impossible d'attribuer l'effet à l'une ou l'autre formation. Il est donc indispensable de tenir compte du cumul de formations dans cette évaluation.

Ainsi, pour les formations qualifiantes on constate que 33% sont suivies d'un CIE et 16% sont suivies d'un stage de réinsertion professionnelle (SRP). Pour les formations pool, 15% sont suivies d'un CIE et 21% sont suivies d'un SRP. On constate encore que 33% des formations courtes sont suivies d'une mesure spéciale.

Face à ces constats, il faut donc, en mesurant l'efficacité des mesures après 6 et 18 mois, distinguer les cas, dans lesquels la formation suivie par le demandeur est directement à l'origine de son insertion sur le marché du travail ordinaire, des cas où le bénéficiaire de la formation se trouve certes en emploi à ces échéances, mais ceci dans un emploi subventionné sous forme de l'une ou l'autre mesure pour l'emploi ayant suivi la formation.

Quant à la méthodologie, l'efficacité des formations est évaluée sur la base d'un critère d'insertion sur le marché du travail qui permet de répondre à la question suivante: les formations permettent-elles à ceux qui en bénéficient d'augmenter leurs chances de trouver un emploi, ceci à court terme (après 6 mois) et à long terme (18 mois)?

L'importance respective à accorder à ces deux indicateurs, de court et de long terme, dépend des objectifs politiques poursuivis. Si l'objectif est de diminuer au maximum les risques d'enlèvement dans le chômage de manière à réduire la perte d'employabilité consécutive à des périodes d'inactivité longues, alors il faut pouvoir insérer les demandeurs d'emploi au plus vite. Dans ce cas, l'indicateur à court terme est le plus pertinent. En revanche, si l'on souhaite analyser les formations en fonction de leur véritable capacité à insérer des individus que le marché ne parvient pas à absorber, alors c'est l'indicateur de long terme qu'il faut retenir.

A noter que pour réaliser cette évaluation des mesures de formation, le CEPS a eu recours aux mêmes techniques statistiques comparatives que pour le CIE et le CAE.

Les résultats de l'évaluation sont les suivants.

1. Ateliers de l'ADEM

La participation à un atelier de l'ADEM n'a pas d'effet sur les chances d'insertion après 6 mois.

2. Séminaires „Bilans de compétences/CV“

On constate un effet positif de l'ordre de 6% à court terme et cet effet se maintient à long terme (après 18 mois). En d'autres termes, 6 personnes ont trouvé un emploi, alors qu'elles n'en auraient pas trouvé un si elles n'avaient pas bénéficié de cette formation.

3. Les formations courtes

Les formations courtes sont accordées seules dans 53% des cas, alors que dans 33% des cas, le chômeur enchaîne la formation avec une mesure spéciale.

L'évaluation des formations courtes différencie donc ces deux cas de figure:

- les formations courtes accomplies de façon isolée ont un effet positif de 7% à court terme, mais pas d'effet à long terme,
- les formations courtes suivies d'une mesure spéciale n'augmentent pas l'efficacité de cette mesure.

4. Formations qualifiantes

Les formations qualifiantes répondent à des besoins spécifiques des entreprises et sont élaborées conjointement avec elles. L'objectif est l'embauche du chômeur dans l'entreprise partenaire de la formation. Les principaux utilisateurs de ces formations sont notamment le groupe G4S (sécurité), Goodyear et encore les sociétés d'assurances.

Les formations qualifiantes sont accordées seules dans 45% des cas tandis que dans 49% des cas elles sont suivies par un CIE ou un SRP.

Quand elles sont accordées de façon isolée, les formations qualifiantes augmentent les chances d'insertion dans un emploi normal à raison de 13% à court terme; elles n'ont pas d'effet à long terme.

Si on élargit la notion d'emploi en tenant compte des emplois aidés, alors la mesure qualifiante est beaucoup plus efficace. Elle engendre un effet positif de 37 points à court terme et de 18 points à long terme.

Quand elles sont combinées à un CIE ou à un SRP, l'effet de la formation qualifiante est faible et ne démontre pas de capacité de la formation qualifiante à améliorer les performances du CIE et du SRP.

5. Les formations pool

Les formations pool répondent à des besoins spécifiques d'un secteur d'activité. L'objectif est l'embauche du chômeur dans les entreprises du secteur concerné. Principalement, ce sont trois secteurs qui recourent à ce genre de formation, à savoir: l'industrie, l'Horeca et le bâtiment.

Lorsqu'elles sont accordées de façon isolée, les formations pool ont un effet positif en termes d'insertion en emploi normal de 23% à court terme et de 16% à long terme.

Si on tient compte des emplois aidés, la formation pool est beaucoup plus efficace: +34 points à court terme et +17 points à long terme.

Enfin, on constate qu'en cas de cumul, les formations en question ne renforcent pas l'efficacité du CIE et du SRP.

En conclusion, la formation pool possède à court terme comme à long terme une grande efficacité pour placer ses bénéficiaires en situation d'emploi. Même si ces emplois sont, dans 4 cas sur 10, des stages dans le cadre de CIE ou de SRP, cette efficacité semble devoir être considérée comme un élément positif de la formation pool, compte tenu du fait que les CIE et les SRP débouchent dans plus de la moitié des cas sur une embauche dans l'entreprise-partenaire du stage (ce qui n'est pas le cas des mesures spéciales souvent associées aux formations courtes).

*

Enfin, en bref, l'étude montre un effet positif de 20% à court terme et de 15% à long terme pour les formations de reconversion professionnelle. Pour les cours de langues, l'effet positif à court terme est de 16% et de 3% à long terme.

Les cours d'initiation à l'informatique ont un effet positif de 3% à court terme, mais pas d'effet à long terme.

Les conclusions générales qui se dégagent de cette étude peuvent se résumer comme suit:

- il y a une efficacité importante des formations qui sont organisées en collaboration ou à la demande des entreprises et des secteurs,
- les formations peuvent servir de tremplin à un stage en entreprise privée (CIE, SRP), stage avec une efficacité élevée,
- les formations intensives (de longue durée) ont une efficacité importante,
- les résultats obtenus soulignent l'importance des langues sur le marché du travail luxembourgeois.

D) L'aide au réemploi: une révision qui s'impose

En vertu du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant notamment les modalités et conditions d'attribution d'une aide au réemploi, cette mesure permet sous certaines conditions aux salariés ayant perdu leur emploi antérieur pour des motifs économiques et qui bénéficient d'une rémunération inférieure dans leur nouvel emploi, d'obtenir la différence entre leur nouvelle rémunération et 90% de leur ancienne rémunération pendant les 48 premiers mois du reclassement dans le nouvel emploi.

Rappelons d'abord que schématiquement les bénéficiaires de l'aide au réemploi sont les suivants:

1. le salarié parti volontairement
 - o lorsque le chef d'entreprise a engagé les procédures de notification et de consultation concernant les licenciements collectifs;
 - o lorsque l'entreprise a sollicité et obtenu l'application du régime d'indemnisation du chômage partiel;
 - o lorsque l'entreprise se trouve placée sous le régime de la gestion contrôlée;
 - o lorsque l'entreprise se trouve en voie de liquidation.
2. le salarié licencié
 - o dans le cadre de mesures de redressement, de réorganisation ou de restructuration de l'entreprise;
 - o en cas de déclaration en état de faillite de l'employeur;
 - o en cas d'incapacité physique ou de décès de l'employeur.
3. le chômeur indemnisé
4. le travailleur frontalier ayant perdu son emploi, soit en raison d'un départ volontaire dans les cas énumérés ci-haut, soit en raison d'un licenciement dans le cadre de mesures de redressement, de réorganisation ou de restructuration de l'entreprise et qui est reclassé dans un emploi se situant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Le nouveau contrat de travail conclu avec le bénéficiaire de l'aide au réemploi doit remplir les conditions suivantes:

Il doit s'agir soit d'un contrat à durée indéterminée, soit d'un contrat à durée déterminée pour 18 mois minimum, soit d'un remplacement d'un congé parental.

Le coût annuel de cette importante mesure a évolué comme suit:

2008	2009	2010	2011
39.955.972 (hors sidérurgie)	27.828.737	39.969.809	44.877.771
122.623 (sidérurgie)	345.556	496.835	390.184

*

Déjà dans son avis sur le rapport d'activité 2010-2011 du Médiateur, la Commission du Travail et de l'Emploi s'est penchée sur certains problèmes concernant l'aide au réemploi.

Elle a relevé que l'application pratique de l'attribution de l'aide au réemploi donne lieu à une question de principe. En effet, la finalité initiale de cette aide consistait essentiellement dans l'encouragement du salarié ayant perdu son emploi – en particulier du salarié ayant perdu un poste de responsabilité rémunéré à un certain niveau – à accepter son réemploi dans une autre firme, le cas échéant dans un autre secteur, quitte à ce que cet emploi ne réponde pas entièrement au profil de son emploi perdu et de ce fait se trouve moins bien rémunéré. Au fil du temps, cette allocation a été dénaturée de cette finalité initiale pour devenir de plus en plus une simple aide indirecte à la rémunération du salarié au profit de l'employeur.

En pratique, on constate donc qu'il est recouru à des procédés plus ou moins habiles visant à détourner l'aide au réemploi de sa finalité initiale. Cette tendance se concrétise dans le chef de certains employeurs rémunérant systématiquement le travailleur reclassé au salaire social minimum et ce indépendamment du niveau de qualification respectivement de l'expérience professionnelle du travailleur reclassé.

Dans le chef de salariés ayant bénéficié avant le reclassement de salaires largement plus élevés, l'Etat a alors à prendre en charge, jusqu'à concurrence du maximum de l'aide au réemploi, une contribution au salaire qui peut dépasser largement le salaire proprement dit versé par l'employeur, ce qui n'est pas défendable.

L'aide au réemploi a été créée dans l'intérêt du salarié et est destinée à faciliter un nouvel engagement. Il n'est pas dès lors acceptable que l'employeur embauchant le salarié bénéficiaire de l'aide au réemploi conçoit en fait cette dernière comme subvention dans son propre intérêt et rémunère de ce fait le salarié à un niveau ne correspondant ni à sa qualification, ni à la rémunération qui devrait lui revenir dans la grille de salaires normalement applicable dans son entreprise.

La commission estime qu'il doit être mis fin à cette pratique et que les conditions d'attribution de l'aide au réemploi doivent être redéfinies afin que cet instrument de la politique de l'emploi retrouve sa raison d'être initiale.

Par conséquent, le règlement grand-ducal précité devra être modifié en ce sens, étant entendu qu'il s'agira de traduire dans le texte réglementaire la finalité initiale de cette aide.

Il s'agira de dissocier la procédure d'attribution de cette aide de l'intérêt et des avantages potentiels que l'employeur peut être tenté d'en retirer et de la concevoir dans le seul et strict intérêt du salarié. L'employeur doit être incité à payer au salarié reclassé une rémunération juste par rapport à la grille des salaires normalement applicable dans son entreprise. En revanche, le texte devra barrer la route à toute forme de dumping social quant aux salaires payés par les employeurs embauchant des salariés bénéficiaires de l'aide au réemploi.

Par ailleurs, il faut encore relever une interprétation assez restrictive du texte réglementaire exposée par la Cour des Comptes dans son rapport spécial sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage.

La Cour constate d'une façon générale que la mesure de l'aide au réemploi a conduit au fil des années à certaines dérives et elle s'interroge également sur le nombre élevé de bénéficiaires. Selon la Cour, l'article 16 du règlement grand-ducal précité doit être interprété en ce sens que la durée de 48 mois du bénéfice de l'aide au réemploi doit être consécutive et continue au licenciement. Il s'ensuit en d'autres termes que le salarié ne peut bénéficier plus d'une fois de l'aide au réemploi. Les 48 mois devant se suivre ne devrait plus être possible, selon la Cour des Comptes, de bénéficier postérieurement de l'aide au réemploi qui n'aurait pas été consommée dans les 48 mois suivant le reclassement.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'il n'est pas justifié dans le contexte économique actuel d'entourer cet instrument important de la politique de l'emploi de conditions d'octroi aussi restrictives. De par les contraintes économiques, le salarié peut tomber plusieurs fois dans une situation répondant aux conditions d'ouverture du droit à l'aide au réemploi et il devrait pouvoir en bénéficier à chaque nouvelle fois.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration proposera également sur ce point une modification du règlement grand-ducal précité afin d'y enlever toute marge d'interprétation et d'assurer donc une application conforme aux intérêts du salarié.

Compte tenu du coût annuel de l'ordre de 45 millions d'euros, il importe d'assurer que la volonté politique à la base de la création de cette allocation soit respectée dans l'application pratique.

E) Aperçu schématique et coût de diverses autres mesures

1) Aide à la mobilité géographique

Le Fonds pour l'emploi peut accorder une indemnité pour frais de déplacement dans le cas où le bénéficiaire réside en territoire luxembourgeois et est reclassé dans un emploi durable en territoire luxembourgeois à une distance supérieure à 15 km du lieu de sa résidence habituelle.

Champ d'application personnel:

- être demandeur d'emploi sans emploi;
- résider en territoire luxembourgeois;
- être inscrit depuis au moins 3 mois auprès de l'ADEM;
- être reclassé dans un emploi durable en territoire luxembourgeois.

Nécessité d'un contrat de travail remplissant les conditions suivantes:

- ou bien: contrat à durée indéterminée à temps plein
- ou bien: contrat à durée indéterminée à temps partiel comportant une occupation régulière de 16 heures par semaine au moins auprès du même employeur
- ou bien: contrat à durée déterminée d'au moins 18 mois et comportant une occupation régulière de 16 heures par semaine au moins
- ou bien: remplacement d'un congé parental.

Durée d'indemnisation:

L'indemnité pour frais de déplacement est accordée pendant une période de 18 mois au maximum.

Montant de l'indemnité:

<i>Kilomètres parcourus</i>	<i>Indemnité mensuelle forfaitaire</i>
de 16 à 20 km	61,97 €
de 21 à 30 km	74,37 €
de 31 à 40 km	99,16 €
de 41 à 50 km	123,95 €
supérieure à 50 km	136,34 €

Coût annuel:

<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
353.478	226.221	183.432	224.049

2) Remboursement des charges sociales

En cas d'embauche de chômeurs âgés et des chômeurs de longue durée, le Fonds pour l'emploi rembourse à l'employeur les cotisations de sécurité sociale, part employeur et part assuré.

Champ d'application personnel:

- chômeurs âgés de 30 ans au moins: inscription à l'ADEM depuis 12 mois → remboursement des cotisations de sécurité sociale pendant 2 ans.
- chômeurs âgés de 40 ans au moins: inscription à l'ADEM depuis 3 mois (sauf plan de maintien dans l'emploi ou faillite) → remboursement des cotisations de sécurité sociale pendant 3 ans.
- chômeurs âgés de 45 ans au moins: inscription depuis 1 mois (sauf plan de maintien dans l'emploi ou faillite) → remboursement des cotisations de sécurité sociale jusqu'à l'âge de la retraite.

Nature du contrat de travail:

- contrat de travail à durée indéterminée;
- contrat de travail à durée déterminée de 18 mois (dans ce cas, le remboursement des cotisations est limité à 18 mois);
- occupation de 16 heures de travail au moins par semaine.

Coût annuel:

<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
7.949.538	8.460.526	14.161.602	15.655.942

3) Aide à la création d'entreprise

Une aide à la création ou à la reprise d'une entreprise légalement établie au Luxembourg et y exerçant ses activités peut être accordée par le ministre du travail aux demandeurs d'emploi sans emploi particulièrement difficiles à placer.

Montant:

L'aide correspond au montant capitalisé des indemnités de chômage complet auxquelles le demandeur aurait droit lors des 6 premiers mois qui suivent la prise de l'activité.

Conditions d'octroi:

Peuvent bénéficier de l'aide à la création d'entreprise:

1. les chômeurs indemnisés depuis 3 mois au moins et âgés de 40 ans accomplis;
2. les chômeurs indemnisés depuis 6 mois au moins;
3. les demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM depuis 8 mois au moins et ayant accompli une carrière professionnelle de 6 ans au moins au Luxembourg, à condition que la dernière occupation ait été antérieure de moins de 3 mois à l'inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM.

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
146.699	245.843	362.488	328.270

4) Stage de réinsertion professionnelle*Objectif:*

Ce stage est destiné aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 30 ans et recevant une formation théorique et pratique auprès d'un employeur.

Champ d'application personnel:

Demandeur d'emploi indemnisé ou non, âgé de 30 ans au moins et inscrit depuis 3 mois au moins.

Durée du stage:

L'ADEM détache le stagiaire auprès du patron de stage pour 12 mois au maximum.

Indemnisation:

Le demandeur d'emploi non indemnisé touche une indemnité de stage équivalente au salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Cette indemnité est à charge du Fonds pour l'emploi.

Le demandeur d'emploi indemnisé garde en principe le bénéfice de son indemnité de chômage complet.

L'entreprise s'engage à rembourser au Fonds pour l'emploi une quote-part égale à 50% du salaire social minimum pour travailleur non qualifié.

L'entreprise peut verser au stagiaire une prime de mérite facultative qui ne peut être prise en compte pour le calcul de l'indemnité de chômage complet.

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
6.389.948	5.715.522	8.313.265	9.541.623

5) Prime d'encouragement à l'embauche (loi du 3 août 2010)*Champ d'application personnel:*

Demandeurs d'emploi de plus de 30 ans accomplis.

Durée du contrat:

Contrat à durée indéterminée (CDI)

Montant de l'indemnité:

80% du salaire effectivement versé pendant les trois premiers mois du contrat, y inclus la part patronale des cotisations de sécurité sociale correspondant à cette période.

Eligibilité et période d'indemnisation:

Est à considérer comme période d'indemnisation pendant laquelle le chômeur indemnisé est éligible pour la mesure, la période composée des trois mois précédant la fin des droits initiaux, de la durée de

sa période de prolongation, le cas échéant, et des trois mois suivant la date de la cessation effective du paiement.

Le droit au remboursement de l'employeur naît douze mois après l'engagement et à condition que le contrat soit toujours en vigueur à ce moment.

Les dispositions légales relatives à cette prime s'appliquent à tous les contrats conclus à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 3 août 2010 et ceci pour 24 mois. L'application a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2013 par la loi du 31 juillet 2012.

Pour l'exercice 2012, le coût de cette mesure a été de 394.788 euros, correspondant à 263 demandes.

6) Indemnité compensatoire (salariés reclassés)

Objectif:

L'indemnité compensatoire est accordée aux bénéficiaires d'un reclassement interne et en cas de reclassement externe opéré par le Service des travailleurs à capacité de travail réduite.

Montant de l'indemnité:

Différence entre l'ancienne et la nouvelle rémunération.

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
30.451.567	36.929.833	43.707.626	51.359.824

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

7) Subsidés aux employeurs en cas de diminution du rendement (salariés reclassés)

Objectif:

Un subsidé peut être accordé à l'employeur (tant en reclassement interne qu'en reclassement externe) pour compenser une diminution du rendement sur le lieu de travail.

Montant de l'indemnité:

Minimum 40% du salaire

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
–	–	693.264	731.394

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

8) Mesures de réhabilitation et de reconversion (salariés reclassés)

Objectif:

Un salarié reclassé peut bénéficier d'une mesure de réhabilitation/reconversion (exemple: – paiement du permis de conduire camion/bus).

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
–	–	147.829	84.407

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

9) Participation aux salaires (travailleurs handicapés)

Montant de la participation:

Minimum 40% sur 3 ans, sur présentation d'un dossier expliquant la perte de rendement de la personne en question. La participation peut être renouvelée.

Coût annuel:

2008	2009	2010	2011
6.423.931	6.854.281	7.060.442	7.399.409

10) Bonification d'impôts

15% du montant de la rémunération mensuelle brute pendant 36 mois.

Durée d'inscription: 3 mois + assignation par l'ADEM – CDI ou CDD 18 mois – durée de travail minimum: 16 heures/semaine.

Cette mesure n'est pas applicable aux frontaliers, aux salariés handicapés, aux préretraités (à l'exception de la préretraite solidarité), aux mesures jeunes et aux stages de réinsertion. Le coût afférent n'est pas publié.

11) Apprentissage

Prime de réussite (actuellement au montant de 1.404 €), participation à l'indemnité d'apprentissage (y compris charges sociales), différence entre l'indemnité d'apprentissage et le salaire social minimum (apprentissage adulte).

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

Coût: Aides et primes à l'apprentissage

2008	2009	2010	2011
12.546.367	17.797.594	16.283.765	12.543.025

Coût: Complément apprentissage pour adultes

2008	2009	2010	2011
2.989.345	3.160.403	2.744.710	2.941.491

Récapitulatif du coût annuel de l'ensemble des mesures:

Mesure	2008	2009	2010	2011
a) Aide au réemploi (p. 20)	40.078.595	28.174.293	40.466.644	45.267.955
b) Aide à la mobilité géographique	353.478	226.221	183.432	224.049
c) CAE (p. 11 et svts)	5.906.745	2.739.468	3.915.256	4.696.613
d) CIE (idem)	2.976.127	3.677.155	6.279.848	8.195.158
e) CIE-EP (p. 18)	-	-	544.332	1.576.569
f) Remboursement charges sociales	7.949.538	8.460.526	14.161.602	15.655.942
g) Aide à la création d'entreprise	146.699	245.843	362.488	328.270
h) Stage de réinsertion professionnelle	6.389.948	5.715.522	8.313.265	9.541.623
i) Prime d'encouragement à l'embauche (mesure non prolongée)	0	0	0	0
j) Indemnité compensatoire (salariés reclassés)	30.451.567	36.929.833	43.707.626	51.359.824
k) Subsidés aux employeurs (salariés reclassés)	0	0	693.264	731.394

<i>Mesure</i>		<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
l)	Mesures de réhabilitation et de reconversion (salariés reclassés)	0	0	147.829	84.407
m)	Participation au salaire (handicapés)	6.423.931	6.854.281	7.060.442	7.399.409
n)	Bonification d'impôts				
o)	Apprentissage: aides et primes	12.546.367	17.797.594	16.283.765	12.543.025
p)	Apprentissage: complément appr. adultes	2.989.345	3.160.403	2.744.710	2.941.491
	Totaux:	116.212.340	113.981.139	144.864.503	155.545.729

Vue d'ensemble sur les dépenses du Fonds pour l'emploi, en fonction des catégories de bénéficiaires durant les années 2011 et 2012:

Remarque générale:

Le nombre de bénéficiaires ne peut être donné correctement car le mode de calcul des dépenses effectives varie fortement suivant la mesure. De ce fait, les données indiquées pour les bénéficiaires doivent être vue à titre indicatif.

	2012	2011		Remarques
	Dépenses (en €)	Dépenses (en €)	Bénéficiaires	
a) Indemnités de chômage	269 479 783	213 450 074		
Indemnisation du chômage complet	218 696 394	188 902 638	7 208	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires. Le montant des dépenses dépend du salaire initial et de la durée pendant laquelle le bénéficiaire touche l'indemnité.
Indemnisation du chômage partiel	28 324 831	12 903 873	15 752	Nombre exprimé en homme-mois pour les bénéficiaires. Un même salarié peut bénéficier du chômage partiel sur plusieurs mois. Dans ce cas il est comptabilisé plusieurs fois. Le montant des dépenses dépend du salaire initial, de la durée pendant laquelle le bénéficiaire touche l'indemnité et du nombre d'heures.
Remboursement du chômage des frontaliers	9 528 742	0	0	Pas de dépenses pour l'année 2011. Un nombre important de demandes de remboursements sont en attente car les dossiers n'étaient pas complets. Selon les estimations le montant des remboursements devrait être de 20.000.000 d'euros pour l'année 2012.
Indemnisation du chômage pour intempéries, du chômage accidentel et technique	12 929 816	11 643 563	6 347	Nombre de salariés admis au 31 décembre 2011. Le montant des dépenses dépend du salaire initial, de la durée pendant laquelle le bénéficiaire touche l'indemnité et du nombre d'heures.
b) Actions pour combattre le chômage des jeunes	21 247 810	15 056 253		
CAE	6 076 364	4 705 419	286	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires. Le CAE a remplacé le CAT. Le montant des dépenses dépend du niveau de diplôme du jeune.
CIE (y compris CIE-EP)	12 772 019	9 771 727	920	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires. Le montant des dépenses dépend du niveau de diplôme du jeune.
Remboursements prime à l'embauche CIE + CAE	2 255 116	544 878	77	Total des bénéficiaires sur l'année 2011.
Divers	144 312	34 229		
c) Actions en faveur de l'emploi	217 500 435	202 131 560		
Stages de réinsertion professionnelle (hors chômeurs indemnisés)	9 246 274	9 541 623	442	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires.
Garantie de salaires	14 762 771	18 401 658	2 448	Total des bénéficiaires sur l'année 2011.
Aides à la création d'entreprises par des chômeurs	214 206	328 270	36	Total des demandes admises en 2011.
Aides à la mobilité géographique	139 138	224 049	231	Total des demandes admises en 2011.
Aide au réemploi (hors sidérurgie)	43 838 121	44 877 771	3 419	Bénéficiaires sur l'année 2011.
SNAS - mise au travail	30 173	22 916		Ce poste concerne des frais résiduels de la mesure.
Travaux extraordinaires d'intérêt général + prêt de main-d'œuvre (WSA)	2 005 955	1 769 732		Le nombre des bénéficiaires n'était pas disponible à la rédaction du document.
Préretraite (hors sidérurgie)	42 456 002	38 590 950	836	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2011.
Participation au paiement d'une indemnité de congé parental	12 359 267	11 125 000	non applicable	Il s'agit d'une dépense pour ordre.
Détachement de main-d'œuvre ADEM	3 944 650	2 780 373	11	Ce poste concerne les frais annuels des consultants détachés auprès de l'ADEM.
Frais informatiques	2 205 822	222 760	non applicable	Ce poste ne concerne pas des bénéficiaires.
Bilans de compétences et d'insertion pour chômeurs	92 000	14 720	205	Total des bénéficiaires sur l'année 2011.
Pool des assistants à la direction dans l'enseignement secondaire	3 969 019	3 631 481	123	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires.
Aides à l'embauche de chômeurs âgés/de longue durée	18 476 886	15 655 942	3 610	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2011.
Indemnités compensatoires pour travailleurs reclassés	59 978 990	51 359 824	2 776	Un certain nombre de bénéficiaires ont à la fois le statut de "salarié handicapé" et de "salarié à capacité de travail réduite". Le nombre est indiqué en moyenne annuelle.
Subsides aux employeurs (capacité de travail réduite)	799 740	731 394		
Mesures de réhabilitation et de reconversion (capacité de travail réduite)	151 842	84 407		
Examens médicaux (capacité de travail réduite)	171 100	138 300		
Indemnités compensatoires travailleurs handicapés	1 188 505	1 336 495		Le nombre des bénéficiaires n'était pas disponible à la rédaction du document.
Divers	1 469 973	1 293 895		Le nombre des bénéficiaires n'était pas disponible à la rédaction du document.
d) Initiatives sociales en faveur de l'emploi	51 616 681	52 063 854	1.376	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires.
e) Formation	24 613 003	20 760 945		
Aides et primes à l'apprentissage	14 844 107	12 543 025	1 582	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2011.
Complément apprentissage pour adultes	2 963 615	2 941 491	290	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires.
NAXI - femmes en détresse	1 160 383	960 000	287	Moyenne annuelle pour les bénéficiaires.
Autres actions de formation du FPE	2 972 601	1 933 095		
Projet Lintgen (Michel Wolff) de Proactif	1 663 963	1 375 000		
Projet FEST du Forum Pour l'Emploi	1 008 334	1 008 334		
f) Dépenses liées au secteur de la sidérurgie	27 664 955	25 353 810	579	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2011.

Pour plus de détails concernant le Fonds pour l'Emploi, il est renvoyé à l'Annexe 1 du présent rapport, qui présente une estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'Emploi.

*

IV. L'AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (ADEM): LA REFORME ET SES EFFETS

A) La loi de réforme du 18 janvier 2012

Rappelons d'abord que la Commission du Travail et de l'Emploi a suivi de très près et pendant de longues années les travaux préparatoires qui ont abouti au projet de loi de réforme 6232 de l'Agence pour le développement de l'emploi, qui est devenu la loi du 18 janvier 2012. Déjà sous la législature précédente, la commission avait établi un rapport pour avis (doc. parl. 5998¹) sur le rapport d'activité du Médiateur qui avait conclu que la situation générale au sein de l'ADEM était à qualifier de très critique alors que cette administration souffrirait de sa mauvaise organisation interne, ceci aussi bien au niveau de l'agencement des processus administratifs internes qu'au niveau de l'accompagnement effectif des demandeurs d'emploi en général et de ceux difficilement employables en particulier.

La commission s'était à cette occasion penchée sur la question de principe du statut juridique à conférer à cette administration et plus particulièrement sur la question de l'opportunité de sa transformation en établissement public doté d'une large autonomie de gestion.

Le débat s'est poursuivi sous la législature en cours. Il a finalement été retenu que la détermination politique de faire de l'ADEM un instrument efficace et performant dans l'intérêt de la politique de l'emploi, conjuguée à l'élan de réforme interne au sein de l'ADEM, permettrait au stade actuel de renoncer à l'option de la transformation en établissement public. Cette option ne doit pas pour autant être considérée comme définitivement écartée et pourrait éventuellement revenir ultérieurement à l'ordre du jour dans un contexte plus propice à une telle mutation.

Cette question de principe une fois tranchée, la loi précitée du 18 janvier 2012 a consacré la réforme du dispositif organique de l'Administration de l'emploi (ADEM) en transformant celle-ci en Agence pour le développement de l'emploi. Au terme d'un certain nombre d'audits, la loi a prévu une adéquation des moyens et des structures de l'administration aux défis auxquels elle doit faire face et un réajustement de ses procédures.

Les éléments essentiels de la réforme peuvent être résumés comme suit:

- développement d'une nouvelle philosophie: organisation de l'Agence en fonction des besoins des usagers (demandeurs d'emplois et employeurs) et adoption des méthodes les plus efficaces pour répondre aux besoins de ces derniers;
- redéfinition de la mission du service public de l'emploi;
- augmentation des effectifs par un meilleur recrutement de qualité des conseillers professionnels et organisation dans leur chef de formations initiales et continues proches des réalités du terrain;
- extension du réseau d'agences régionales, en tant que service de proximité;
- création d'une plateforme informatique commune, d'un intranet performant ainsi que d'un répertoire opérationnel des professions, métiers et emplois;
- procédure de suivi individualisé plus efficace des demandeurs d'emploi;
- approfondissement des relations avec les employeurs, notamment par le biais de la création d'un service spécifique chargé des relations avec les employeurs;
- définition d'une nouvelle gouvernance et réorganisation de la direction et des services. Ainsi la direction de la nouvelle Agence pour le développement de l'emploi a été attribuée à une structure collégiale, composée d'un directeur et de deux directeurs adjoints, ceci afin de tenir compte du fait qu'un directeur seul ne peut plus à lui seul assumer des tâches d'une telle envergure et diversité;
- aménagement de la procédure de recrutement à l'étranger;
- création d'une commission de suivi chargée d'assister le ministre dans l'accompagnement et l'évaluation de l'accomplissement des missions et attributions de l'Agence pour le développement de l'emploi;

- renforcement des missions de l'Agence rattachées à la formation des demandeurs d'emploi et instauration d'une commission consultative accompagnant l'organisation, la gestion et l'évaluation des formations en question.

B) La mise en œuvre de la réforme

Un volet important des travaux de la Commission du Travail et de l'Emploi a concerné la mise en œuvre de la réforme interne de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Le 15 octobre 2012, la commission a eu un premier échange de vues avec les membres de la nouvelle direction de l'ADEM, en fonction depuis le 1er septembre 2012. Cet échange de vues a été poursuivi à l'occasion d'une visite de la commission dans les localités de l'ADEM le 19 novembre 2012.

La commission a également entendu les explications du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration M. Nicolas Schmit au sujet des antécédents qui ont conduit à la nomination d'une nouvelle équipe dirigeante de l'ADEM.

– Nouvelle direction et feuille de route

A la suite du vote de la réforme de l'ADEM, il s'est avéré nécessaire d'assurer également un renouveau au plan de la direction afin de donner au processus de réforme l'impulsion indispensable. L'ADEM gardant le statut d'administration étatique bénéficie d'une large autonomie de gestion quotidienne dans le cadre de laquelle les responsables rendront régulièrement compte au Ministre de l'état d'avancement des principaux objectifs.

A cet effet, une feuille de route fixant l'orientation générale et les priorités pour une certaine période a été arrêtée par le ministère à l'intention de la direction de l'ADEM. C'est dans ce cadre que la mise en œuvre de la réforme et la réorganisation interne des ressources sont censées évoluer, ceci dans l'intérêt primordial des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Durant sa première intervention devant la commission, la direction de l'ADEM a souligné que la nouvelle équipe dirigeante, en fonction depuis le 1er septembre 2012, se trouve encore en quelque sorte dans une phase de reconnaissance où elle fait le tour des services et agences de l'ADEM. Elle est occupée à faire la part des choses quant aux problèmes ayant affecté le fonctionnement de l'ADEM dans le passé, ceci en se concentrant sur le présent et les améliorations pour l'avenir. A cet égard, la collaboration avec le consultant externe s'avère très utile.

La nouvelle direction entend éviter toute précipitation et activisme contre-productif dans sa démarche et ne prendre donc les premières mesures qu'au moment où l'analyse préalable de l'existant lui aura permis de tirer des conclusions sur les changements qui s'imposent. L'obtention de résultats tangibles nécessitera une certaine période transitoire, compte tenu aussi de l'envergure que l'appareil administratif a pris (350 agents) et de la complexité des tâches à accomplir. Il faut se rendre compte que l'ADEM, avec l'ensemble des domaines couverts par ses services, représente davantage que les quelques aspects négatifs qui se retrouvent parfois dans les débats publics.

L'accueil qui a été réservé à la nouvelle équipe est à qualifier de positif. Les membres de la direction ont rencontré beaucoup de bonne volonté auprès du personnel tout en se rendant compte de la nécessité de définir ou de redéfinir des règles de fonctionnement interne ainsi que de structurer efficacement les processus administratifs quotidiens. L'indéniable bonne volonté reste à canaliser dans le sens d'une efficacité au service des usagers. La mise en œuvre de la réforme de l'ADEM ne peut se faire qu'en se basant sur un personnel motivé. Actuellement la direction est surtout occupée à s'assurer l'adhésion du personnel pour cette mission importante. La direction est consciente de la complexité de la tâche, impliquant une bonne collaboration avec beaucoup d'autres acteurs.

Il faut souligner l'importance d'une bonne collaboration des services afin d'améliorer l'accueil des usagers à tous les niveaux. Cet objectif est prioritaire pour que l'ADEM puisse se faire respecter en tant que service public. Pour pouvoir suffire à leur tâche, souvent particulièrement difficile au plan humain, les membres du personnel auront besoin de lignes directrices claires pour l'accomplissement de leur travail et évidemment aussi de formations supplémentaires.

– Renforcement en ressources humaines

A noter d'abord que déjà largement avant la consécration légale de la réforme de l'ADEM, 33 conseillers professionnels plein temps ont été recrutés entre 2010 et 2012 de sorte que l'ADEM dispose

actuellement d'un total de 67 conseillers professionnels (anciennement appelés placeurs). La moyenne d'âge de ces nouveaux agents est de 37,6 ans et leur niveau de formation est le suivant: 3 agents ont un diplôme universitaire, 2 agents ont un niveau de BAC +2 et 2 autres ont un diplôme d'éducateur, 22 agents peuvent se prévaloir d'un niveau BAC et finalement 4 agents possèdent un CATP ou diplôme de maîtrise.

En ce qui concerne leur expérience professionnelle, les agents recrutés de divers secteurs d'activités ont en général une expérience d'au moins 5 années en Ressources humaines ou dans une fonction d'encadrement telle que par exemple celle de responsable d'équipe ou de chef de service.

La formation initiale dispensée aux conseillers professionnels nouvellement recrutés entre 2010 et 2011 s'étendait sur 6 semaines avec un total de 122 heures de cours.

En ce qui concerne le renforcement général de l'ADEM en ressources humaines suite au vote de la loi de réforme, l'accent a été mis dans un premier temps sur les réaffectations des agents en place dans le sens d'une organisation plus rationnelle et par conséquent plus efficiente du travail. En permettant d'éviter des doubles emplois, ces opérations feront gagner des ressources humaines dans la gestion quotidienne. La direction a ajouté qu'à ce stade, même abstraction faite des restrictions budgétaires, tout recrutement substantiel pourrait se heurter en pratique aux insuffisances infrastructurelles manifestes dont souffrent certains services et agences. Une priorité a été donc de mieux valoriser les ressources en place, quitte à opérer certains renforcements ponctuels (p. ex.: engagement d'un expert en „quality management“).

Ensuite, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a demandé à la Direction de l'ADEM d'établir un bilan au sujet de la question de l'adéquation de son effectif aux exigences résultant de l'ensemble des mesures légales et autres visant l'activation et l'accompagnement plus étroit des demandeurs d'emploi.

La Commission du Travail et de l'Emploi a été informée qu'une évaluation des besoins en personnel vient d'être transmise par l'ADEM au Ministère. La proposition qui s'en dégage vise, dans le cadre du „numerus clausus“, le recrutement de 25 agents supplémentaires. Il s'agit-là d'un renforcement indispensable des effectifs de l'ADEM dicté à la fois par la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, la nécessité d'offrir un service de qualité ainsi que le développement de nouveaux projets visant un meilleur accompagnement et une insertion appropriée des demandeurs.

La Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministre dans sa démarche de se faire autoriser ce recrutement supplémentaire. Elle souligne que le principe à suivre est que pour remplir ses missions dans le respect des normes de qualité et d'efficacité, l'ADEM doit disposer des moyens appropriés.

– Organigramme

La commission a souligné l'importance d'un organigramme transparent et clairement structuré en tant qu'outil de gestion des ressources humaines. Dans le passé, des propositions d'organigramme ont bel et bien existé, sans toutefois jamais n'avoir été traduites en pratique. D'où une des premières mesures de la nouvelle direction de publier un organigramme – provisoire, car encore sujet à adaptations – destiné à définir de façon cohérente les tâches de chaque agent et les structures devant régir la collaboration interne des services. On s'est aperçu qu'il s'agit d'une innovation qui au début a pu donner lieu à certaines interrogations auprès du personnel, mais qui progressivement sera perçue comme un instrument facilitant la compréhension des rouages administratifs internes, évitant les doubles emplois et valorisant donc le rôle à assumer par chaque agent. Ce processus nécessitera une certaine période d'adaptation.

La commission a souligné la nécessité d'une attitude ouverte et transparente de l'ADEM non seulement au plan interne, mais également vers l'extérieur, notamment aussi par rapport à d'autres instances étatiques. Une telle attitude devra ainsi se situer aux antipodes d'un certain blocage qui a caractérisé il y a peu la réaction de l'ADEM à l'égard de la Cour des Comptes qui à cette époque établissait un rapport spécial sur l'efficacité de certaines mesures pour l'emploi.

– Ratio demandeur d'emploi par conseiller professionnel

Au plan international des études préconisent un ratio de 100 demandeurs d'emploi par placeur.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a souligné que le ratio à lui seul ne reflète pas la réalité du travail quotidien d'un conseiller professionnel. A l'ADEM les demandeurs d'emploi

disponibles pour lesquels un suivi mensuel auprès du conseiller professionnel référent est obligatoire s'élevaient à 17.408 demandeurs résidents et 2.119 non-résidents ainsi que 724 personnes affectées à une activité d'insertion professionnelle, soit 20.251 personnes. Ainsi, au strict plan arithmétique le ratio divisant le nombre de demandeurs d'emploi par celui des conseillers professionnels s'est amélioré pour atteindre actuellement une valeur moyenne de l'ordre de 302.

L'ADEM ne calcule en principe pas de ratios spécifiques par domaine alors que les petites agences de l'ADEM travaillent par ordre alphabétique tandis que les grandes agences travaillent par cellule en fonction du secteur d'activité de l'employeur.

Il faut également prendre en compte les agents affectés aux services spécialisés (par exemple au service emploi des jeunes). Les personnes affectées à une mesure pour l'emploi qui sont au nombre de 4.743 fin janvier 2013 bénéficient également d'un suivi régulier.

La Commission du Travail et de l'Emploi relève à son tour que le seul calcul de ce ratio en tant que valeur arithmétique ne permet pas de tirer des conclusions définitives. Le ratio est à relativiser par une approche plus différenciée tenant notamment compte de la catégorie de demandeurs difficilement employables (de l'ordre de 25%) pour lesquels des solutions plus flexibles doivent être prévues, notamment quant à leur obligation de se présenter chez le conseiller professionnel. En matière de gestion du temps des conseillers professionnels à l'ADEM, l'accent devra être mis sur les demandeurs d'emploi qui ont le plus besoin d'une aide tout en présentant des chances réelles d'insertion sur le marché de l'emploi. Parallèlement, il faut souligner la nécessité de la mise en place au sein de l'ADEM d'une cellule spécialisée dans l'encadrement des demandeurs d'emploi plus éloignés du marché de l'emploi.

Le calcul du seul ratio général n'a qu'une valeur toute relative et l'étude de cet indicateur doit être affinée pour tenir compte d'une approche différenciée en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi.

Les indicateurs de performance qui seront mis en place auront également pour effet d'améliorer les statistiques et les enseignements à en tirer, notamment en ce qui concerne le nombre de demandeurs effectivement placés par l'ADEM.

– Création d'un service employeurs

La loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi prévoit la création d'un service „employeurs“. Actuellement, l'ADEM travaille à la mise en place de ce service. Les premiers contacts avec l'UEL et les sous-organisations patronales ont été mis en route afin d'identifier les attentes placées dans l'ADEM dans l'optique des employeurs. Ce service est destiné à améliorer encore davantage les relations avec le monde économique. Des liens directs entre le service développement de l'emploi et les entreprises cherchant à occuper un poste vacant ont existé depuis longtemps et notamment depuis la fin des années 1990 où l'ADEM a été renforcée par un certain nombre de consultants provenant du monde économique et dont la mission est de constituer un lien entre l'ADEM et les entreprises. Actuellement, ces consultants sont au nombre de 10 et couvrent les domaines de l'industrie, du commerce, du travail intérimaire, de la restauration, des banques et assurances, du bâtiment, de l'informatique et de l'artisanat. Par ailleurs, lors de la création des nouvelles agences de l'ADEM, le rôle des chefs d'agence a été redéfini qui ont désormais e.a. un rôle de représentation de l'ADEM auprès du monde économique. Ils sont donc censés travailler „sur le terrain“.

La mise en place du service employeurs est facilitée par le système informatique ROME (offres d'emploi à décrire sur base des compétences requises et non plus sur base des diplômes ou professions), ce système pouvant être mis en relation avec les conventions de collaboration se basant également sur les compétences.

– Commission de suivi

Quant à la commission de suivi chargée d'assister le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration dans l'accompagnement et l'évaluation de l'accomplissement des missions et attributions de l'ADEM (article L. 621-4 du Code du travail), la Commission du Travail et de l'Emploi en souligne l'importance dans la mesure où, de par sa composition associant des représentants d'autres départements ministériels concernés et des partenaires sociaux, cet organe pourra donner des impulsions utiles à la politique de promotion de l'emploi par l'ADEM et au fonctionnement de cette dernière.

– Besoins infrastructurels et mobilité des services

La Commission du Travail et de l'Emploi a évoqué la nécessité d'établir un relevé de l'ensemble des besoins infrastructurels de l'ADEM. Actuellement, beaucoup de changements sont en cours ou en voie de préparation. L'objectif des responsables de l'ADEM est d'établir un inventaire des besoins et d'aboutir ensuite à une stabilisation indispensable au fonctionnement efficace des services de l'ADEM, ceci notamment en développant un concept global ensemble avec l'Administration des Bâtiments publics. La direction est actuellement occupée à rassembler toutes informations utiles permettant l'établissement d'un tel concept.

A noter que le projet initial de faire déménager les services de la direction de l'ADEM à Esch/Belval a été abandonné et que ceux-ci se trouvent à présent installés dans les anciens locaux de la direction de la police à Luxembourg-Verlorenkost. Les capacités de l'Agence de l'ADEM à Luxembourg ont atteint leurs limites, aussi bien en ce qui concerne le personnel à héberger qu'en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'emploi. A cet égard, une option intéressante pourrait consister dans la création d'une nouvelle agence régionale à Mersch qui pourrait sensiblement décharger l'agence de Luxembourg.

La commission a évoqué différents problèmes particuliers, notamment celui concernant l'agence de Diekirch laquelle, contrairement à ses besoins évidents, sera relogé à l'étage supérieur du bâtiment actuel, alors que l'Administration des Douanes sera installée au rez-de-chaussée qui pourtant aurait mieux répondu aux exigences de l'ADEM en tant qu'administration accueillant régulièrement du public dont font également partie des demandeurs d'emploi handicapés. Les responsables de l'ADEM soulignent qu'ils se sont portés forts pour récupérer le rez-de-chaussée, toutefois sans succès.

Dans ce contexte, il a été remarqué que l'ancien site de LADUNO à Erpeldange pourrait offrir certaines perspectives quant à l'implantation éventuelle de nouvelles infrastructures pour les besoins des administrations de l'Etat.

Au-delà des infrastructures fixes, l'ADEM fait également preuve de mobilité dans ses services en allant à l'encontre des demandeurs d'emploi (foire de l'étudiant, différentes autres foires ou enceintes). Le matériel d'information et de documentation à utiliser à ces occasions doit également faire l'objet d'une révision.

Il est relevé que le développement de services décentralisés de l'ADEM constitue certes une démarche utile, mais qu'il faut aussi préserver une certaine modération à cet égard. En effet, une décentralisation modulaire trop accentuée des infrastructures et donc un fractionnement trop poussé de l'offre pourrait avoir un effet contre-productif. Il ne faut pas exagérer la proximité des agences auprès des demandeurs d'emploi, sous peine de nourrir auprès de ces derniers de nouvelles exigences non justifiées quant à la notion d'emploi approprié.

– Accueil des demandeurs d'emploi

Tout en rappelant que l'amélioration de l'accueil des demandeurs d'emploi à tous les niveaux figure parmi les objectifs prioritaires, les responsables de l'ADEM ont concédé que malgré tous les efforts entrepris, les conseillers professionnels peuvent éprouver des difficultés pour encadrer efficacement la catégorie de demandeurs d'emploi présentant des problèmes multiples d'ordre personnel et psychosocial. Ceci a conduit la direction à instaurer une collaboration plus structurée entre conseillers professionnels et agents spécialisés. Le demandeur d'emploi continuera d'être accueilli dans un premier temps par le conseiller professionnel. Si ce dernier constate que le demandeur d'emploi souffre de problèmes au niveau psychosocial, voire se trouve en situation de détresse, il le guidera d'abord vers l'agent spécialisé compétent disposant des compétences éducatives requises. Ensuite, après avoir bénéficié de différentes mesures permettant d'améliorer sa situation personnelle et son employabilité, le demandeur sera réorienté vers le conseiller professionnel.

Compte tenu de l'afflux important de nouveaux demandeurs d'emploi, le délai d'attente entre l'inscription et une première prise en charge par un conseiller professionnel s'élève actuellement à cinq semaines. Les services de l'ADEM intensifient leurs efforts pour raccourcir à nouveau ce délai. Pour préserver intégralement les droits des demandeurs d'emploi, la demande en obtention de l'indemnité de chômage est enregistrée dès la première inscription.

Un autre point d'importance pour améliorer l'accueil a été l'installation d'un guichet unique. Il est prévu de lancer en 2013 un projet pilote destiné à effectuer plus efficacement la catégorisation des

demandeurs d'emploi dès la première inscription en fonction d'une classification renseignant sur leur niveau d'employabilité respectivement sur leur situation plus ou moins éloignée du marché de l'emploi. A ce niveau encore la collaboration renforcée avec les agents spécialisés aura pour effet de permettre aux conseillers professionnels de se concentrer sur les demandeurs d'emploi présentant une employabilité suffisante pour réintégrer le marché de l'emploi dans un délai raisonnable. Quant aux critères de classification de l'employabilité des demandeurs d'emploi, des règles plus claires et précises devront être élaborées de manière à faciliter le travail des conseillers professionnels et afin d'en éliminer autant que faire se peut les éléments de subjectivité. Dans cette perspective la mise en place du système informatique ROME (répertoire opérationnel des métiers et emplois) constituera une innovation très utile. Quant à l'établissement systématique de bilans de compétences, il est relevé que compte tenu du coût y rattaché de l'ordre de 1.000 euros par bilan, la question de l'efficacité, ou plus précisément du rapport entre coût et utilité, ne peut être négligée.

– L'ADEM et les jeunes demandeurs d'emploi; la mise en œuvre de la „garantie Jeunes“

La commission s'est prononcée pour une meilleure présentation de l'encadrement que l'ADEM offre aux jeunes demandeurs d'emploi, en particulier à la catégorie des jeunes décrocheurs scolaires, notamment avec l'objectif d'enlever à ces jeunes leurs réticences psychologiques de faire appel aux services de l'ADEM. Les responsables de l'ADEM ont dans ce contexte souligné l'importance de l'intervention de l'Action locale pour jeunes qui se voit communiquer par les établissements d'enseignement secondaire les coordonnées des décrocheurs scolaires afin de garantir une prise en charge aussi rapide que possible. L'ADEM relève également que dans ce domaine elle entretient une collaboration étroite avec d'autres instances étatiques, paraétatiques ou communales s'occupant de cette catégorie de demandeurs et disposant d'expériences utiles dans ce domaine. Les résultats sont à qualifier de satisfaisants. Il faut relever dans ce contexte l'ouverture en février 2012 de la Maison de l'orientation qui regroupe sous son enceinte toutes les administrations et services qui aident les jeunes à s'orienter dans la vie active.

Les mesures pour l'emploi CAE et CIE ont un lien manifeste avec la „garantie jeunes“ qui au plan européen a été retenue sous forme de „Recommandation“. Cette garantie veut que le jeune sortant de l'école doit se voir soumettre une offre d'emploi endéans un délai de 4 mois. Il doit s'agir d'une offre assortie d'une certaine durabilité en évitant des offres essentiellement précaires. Le cas échéant, un parcours de formation complémentaire doit être défini. Les instruments CIE et CAE peuvent être considérés comme des instruments permettant d'implémenter cette garantie. Si les efforts tendant à l'insérer sur le marché normal de l'emploi n'ont pas le résultat souhaité, la conclusion éventuelle d'un CIE ou d'un CAE constitue l'étape suivante dans le processus d'insertion du jeune demandeur d'emploi sur le marché du travail.

Pour la mise en œuvre de la „garantie jeunes“, la convention de collaboration constitue un outil de première importance. Cette convention devra mettre le demandeur d'emploi au centre des efforts à déployer, ceci par le biais d'une collaboration plus structurée entre conseillers professionnels et agents spécialisés (voir plus haut).

– Considérations diverses résultant de l'échange de vues avec la direction de l'ADEM (e.a. communes, médecine du travail, site Internet, fiches d'emploi)

Au-delà de la collaboration existante de l'ADEM avec les communes, l'idée d'un „pacte emploi“ à l'instar du pacte logement a été évoquée, mais ne figure pas sur la feuille de route prioritaire. La mise en œuvre d'un tel concept incomberait d'ailleurs en premier lieu au Ministère du Travail et de l'Emploi. Dans ce contexte, la commission a exprimé le souhait que l'ADEM réagisse avec la promptitude requise à des besoins immédiats de personnel, en particulier de personnel peu qualifié devant bénéficier rapidement de formations spécifiques ad hoc, dans certaines entreprises, notamment à l'occasion de nouvelles implantations d'entreprises. A cette fin, il y a lieu de favoriser également la collaboration entre les communes et le service Employeurs de l'ADEM dans la mesure où l'expérience montre que les interventions des communes bénéficient de l'avantage de la proximité.

Le développement d'une culture d'activation des demandeurs d'emploi, mais aussi des services à leur offrir par l'ADEM, constitue un point central de la réforme. Il s'agit effectivement de l'outil adéquat pour mobiliser le système de prise en charge des demandeurs d'emploi et pour faire sortir tous les acteurs d'une attitude souvent trop défensive. La promotion de cette culture d'activation améliorera

la motivation des collaborateurs et, en même temps, comporte un important potentiel de simplification administrative.

En vue de réaliser le rapprochement adéquat entre demandes d'emploi et offres d'emploi, il est nécessaire de privilégier un système basé sur les compétences caractérisant le demandeur d'emploi, d'une part, et les compétences requises pour une offre d'emploi, d'autre part, plutôt que de se limiter à la nomenclature traditionnelle des professions et diplômes. Dans cette perspective la mise en place du système informatique ROME (Répertoire opérationnel des métiers et emplois) constituera une étape importante. Elle favorisera l'insertion et la reconversion professionnelle en fournissant un langage commun aux entreprises qui se proposent de déclarer un emploi vacant. Le programme informatique ne gagnera toutefois pleinement ses avantages que si les employeurs s'efforcent de décrire avec la précision requise les compétences liées à un poste déclaré vacant.

Quant aux différentes formations proposées aux demandeurs d'emploi, il est procédé au répertoriage de l'ensemble de l'offre afférente existant sous l'égide de l'ADEM. Cette opération terminée, il faudra voir dans quelle mesure et sous quelle forme la collaboration avec des organismes externes est opportune. A noter encore que le délégué à la formation prévu par la loi vient d'être nommé.

Quant aux relations entre les services de la médecine du travail et l'ADEM, notamment dans le contexte de la réforme de la législation concernant la procédure de reclassement, il est souligné qu'un des problèmes majeurs réside actuellement dans la compétence limitée du médecin du travail. En effet, ce dernier ne peut que constater l'incapacité médicale du salarié à son dernier poste de travail sans se prononcer sur ses aptitudes résiduelles. Le problème consiste donc dans l'absence de détermination des domaines pour lesquels l'intéressé préserve l'aptitude de travailler et dans lesquels il pourrait donc être réaffecté. Il s'ensuit que pour les 3.319 demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'indemnité d'attente, censés être disponibles pour le marché de l'emploi, l'ADEM dispose de données insuffisantes au sujet de leurs aptitudes restantes, données pourtant indispensables pour leur trouver un nouvel emploi en dépit de leur disponibilité limitée.

La commission s'est interrogée sur l'envergure des inscriptions à l'ADEM des bénéficiaires d'un congé parental, intervenant immédiatement après ou dans un délai rapproché de la fin de ce congé. Les données statistiques montrent qu'il s'agit en l'occurrence d'un paramètre quasiment négligeable (de l'ordre de 80 demandeurs d'emploi présentant ce genre d'antécédents, sur la population totale des demandeurs d'emploi). Il est précisé que l'effet escompté du congé parental à l'occasion de sa création, à savoir un effet positif sur l'emploi par le biais de demandeurs d'emploi engagés en remplacement des bénéficiaires du congé parental, doit être qualifié de pratiquement négligeable.

Interrogés sur la question de savoir de quelle façon les services de l'ADEM peuvent tenir compte des spécificités culturelles dans la population hétérogène des demandeurs d'emploi, il a été répondu par les responsables que l'ADEM peut certes faire des efforts dans ce sens, mais qu'il n'est ni matériellement possible, ni souhaitable de tenir compte de toutes sortes d'exigences relevant de l'origine culturelle ou religieuse des demandeurs d'emploi. Il en est ainsi par exemple des cas de refus de s'entretenir avec un conseiller professionnel masculin.

En ce qui concerne la présentation des activités de l'ADEM sur le site Internet, il a été relevé par les responsables que certaines adaptations ponctuelles du site sont actuellement mises au point en collaboration avec le consultant externe. L'interactivité du site Internet est à renforcer. Les moyens budgétaires nécessaires pour l'amélioration du site Internet de l'ADEM sont assurés.

Enfin, les responsables de l'ADEM ont confirmé la nécessité de procéder à la révision de fond en comble de la fiche d'emploi pour le demandeur d'emploi respectivement pour l'employeur. Il s'agira d'éliminer des questionnaires afférents toutes les questions inadéquates, discriminatoires et largement incompréhensibles. Ni la forme, ni le fond du contenu de ce formulaire sont appropriés aux exigences actuelles. La révision nécessaire pourra utilement se faire dans le cadre de la mise en place du nouveau système ROME.

*

V. BILAN DES ECHANGES DE VUES DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

A) Les expériences et les conseils d'experts allemands

Pour élargir l'horizon du débat, la commission a jugé opportun de jeter un regard sur la politique de l'emploi dans nos pays limitrophes, en particulier sur celle appliquée en Allemagne qui a accompli une réforme en profondeur de son administration de l'emploi.

Ainsi, sur proposition des corapporteurs, la commission a consacré la journée entière du 23 janvier 2013 à une visite de la „Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit“ à Coblenz ainsi qu'à une entrevue avec le Professeur Dr Stefan Sell, Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Hochschule Koblenz, Campus Remagen, en particulier sur le sujet de la „Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung“ (thème d'un avis établi en 2006 à l'intention de la Friedrich-Ebert-Stiftung).

1. Hochschule Koblenz: Entrevue avec le Prof. Dr Stefan Sell, professeur en sciences économiques (Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften)

Suite aux paroles de bienvenue de M. Kristian Bosselmann-Cyran, président de la Hochschule Koblenz-Remagen, le Prof. Dr Stefan Sell a présenté son exposé sur les réformes Hartz en Allemagne et la réorganisation de l'Administration de l'emploi.

Ci-après, en résumé très succinct, quelques points saillants de l'exposé ainsi que de l'échange de vues subséquent.

L'orateur a retracé d'abord la genèse historique de la réforme dans le contexte politique et économique des années 2001 à 2004 et il a exposé les propositions de la Commission Hartz en 2002. Le processus de réforme a été accéléré suite au „Vermittlungsskandal“ de la Bundesanstalt für Arbeit. En effet, il avait été constaté qu'à cette époque seulement 10% de l'effectif de cette administration étaient affectés au travail de placement proprement dit.

L'orateur a souligné que la réforme était empreinte dès le début de l'esprit néolibéral de l'époque. Ainsi, différents éléments ont été repris de réformes analogues réalisées à l'étranger:

- l'extension du travail intérimaire, des Pays-Bas;
- la conception des agences de l'emploi comme entreprises modernes de service aux clients, de l'Autriche et de la Grande-Bretagne;
- l'activation des demandeurs d'emploi, des réformes réalisées dans les pays scandinaves (Danemark et Suède).

La réforme était très ambitieuse dans son objectif de réduire de moitié le chômage endéans un délai de trois ans, ceci en agissant de façon incisive sur les deux facteurs déterminant l'ampleur du chômage, à savoir le nombre de nouveaux chômeurs et la durée du chômage. Théoriquement cet objectif aurait pu être atteint, à condition de bénéficier durant les premières années de la mise en œuvre de la réforme d'un contexte économique favorable.

Or, tel n'a pas été le cas, de sorte que les critiques initiales se sont amplifiées encore. L'enseignement à en tirer pour les responsables politiques est qu'une réforme sociale d'une telle envergure doit être réalisée dans un environnement économique favorable, faute de quoi elle n'a guère de chance de réussir.

En résumé schématique, on peut dire que la réforme a remis à plat l'ensemble du système allemand d'allocation des prestations de chômage. Avant la réforme les chômeurs couverts par l'assurance chômage et ayant donc cotisé touchaient l'Arbeitslosengeld I, ceci pour une durée de 24 mois. Les chômeurs de longue durée ou ayant perdu leurs droits touchaient l'Arbeitslosenhilfe (ALG II). Enfin, l'aide sociale (Sozialhilfe) était allouée aux personnes considérées comme très éloignées du marché du travail.

Par la réforme les conditions pour toucher l'ALG I ont été durcies et la durée de versement passe de 2 années (dans certaines hypothèses 3 années) à une seule année, quelle que soit la durée de cotisation. Ensuite, l'ALG II et l'aide sociale sont fusionnées afin de réaliser des économies d'échelle. Cette allocation est dorénavant distribuée exclusivement par les nouveaux Jobcenter. Le bénéficiaire

de l'ALG II obtient une indemnisation forfaitaire qui est aujourd'hui mensuellement de 382 euros pour un adulte vivant seul, à laquelle s'ajoutent des compléments pour loyer et chauffage. Le bénéficiaire, désormais appelé en Allemagne „Hartz IV-Empfänger“ doit se soumettre à un contrôle permanent concernant son train de vie et ses recherches d'emploi.

Les critiques adressées au système Hartz IV visent surtout le fait qu'il est en général accompagné pour les bénéficiaires d'un déclassement social insupportable et que l'emploi précaire a pris un essor inquiétant en Allemagne. En particulier, des familles monoparentales risquent de se retrouver durablement dans le système Hartz IV et souvent dans une véritable situation de détresse.

La contestation s'est également faite sur le plan juridique. Ainsi, certaines plaintes déposées contre la loi Hartz IV ont abouti, en février 2010, à un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale en faveur d'une réforme du dispositif.

Les juges ont contesté le mode de calcul de l'allocation ALG II au nom du droit à un „minimum vital digne“, garanti par la Loi fondamentale. Or, la jurisprudence a retenu que le respect de ce droit ne consiste pas seulement à garantir à la personne la survie physique, mais à „assurer à chaque personne qui se trouve dans la nécessité les conditions matérielles indispensables à son existence physique et à un minimum de participation à la vie sociale, culturelle et politique“. Cette critique portait, en particulier, sur le calcul du montant de l'allocation pour les enfants.

Cet arrêt a conduit le gouvernement allemand à créer un „paquet éducatif“ destiné aux enfants de bénéficiaires de l'allocation Hartz IV. Environ 2,5 millions d'enfants se sont vu accorder le droit à une subvention pour faire du sport, de la musique ou encore participer aux sorties scolaires.

Le Prof. Dr Stefan Sell a exposé le modèle théorique de la réforme organisationnelle du marché du travail dans les conceptions théoriques idéalistes de la Commission Hartz ainsi que les écarts qui ont dû être concédés dans la mise en œuvre pratique. Ainsi, un point structurel faible des réformes réside dans le système organisationnel dual des Jobcenter. Environ un tiers des Jobcenter tombent dans la seule compétence des communes, tandis que les autres sont des institutions communes de la Bundesagentur für Arbeit et des communes. Ce statut hybride comporte évidemment des risques de conflits et de chevauchements de compétences.

La réforme avait encore comme objectif de simplifier les structures; en pratique on est obligé de constater que le contraire s'est produit dans la réalité quotidienne et que de ce fait un contentieux important s'est développé. Les complications administratives et les effets négatifs de la dérégulation des activités de placement sont considérables et ont amplifié les critiques au système Hartz IV.

Le travail intérimaire a fait l'objet d'une dérégulation qui a eu comme résultat que sa finalité légitime, c'est-à-dire de couvrir dans de nombreuses entreprises des pointes de production, a été dénaturée pour faire de la „Leiharbeit ein verallgemeinertes Geschäftsmodell“. En l'absence de salaire social minimum légal, le principe „equal pay“ pour les travailleurs intérimaires a également été partiellement contourné sous le couvert de la réserve tarifaire (Tarifvorbehalt), ce qui a évidemment conduit à des excès graves.

Le Prof. Dr Stefan Sell a critiqué également ce qu'il qualifie de „Verwüstung der Trägerlandschaft für Beschäftigungsmaßnahmen“. La libéralisation a eu comme effet d'enfermer les promoteurs des mesures pour l'emploi dans un système rigide de publication et d'adjudication obligatoire qui à son tour a abouti à une concurrence ruineuse avec une qualité nettement amoindrie des prestations ainsi que le „dumping“ des prix et des salaires comme effets secondaires particulièrement fâcheux.

Une autre critique concerne la „zahlengetriebene Steuerung der Arbeitsvermittlung“. Dans le processus de l'Arbeitsvermittlung, les critères économiques se basant sur les résultats purement chiffrés ont pris largement le dessus sur la mission sociale des agences et des Jobcenter. On assiste à une certaine frénésie de la Bundesagentur für Arbeit d'orienter et de contrôler l'ensemble du système en fonction de paramètres – notamment les soi-disant indicateurs de performance – exclusivement basés sur des résultats chiffrés (Zahlendiktatur; Übersteuerung und Controllingwahn der Bundesagentur für Arbeit). Or, les seuls paramètres chiffrés ne reflètent pas la réalité sociale qui souvent se cache derrière le prétendu succès de la réforme. Au contraire, en y accordant une importance démesurée on risque d'aboutir à un effet pervers consistant dans la paralysie du système.

Il convient de relever encore la problématique dite „des Aufstocker“ consistant, en l'absence de salaire social minimum légal, dans l'obligation des Jobcenter de combler dans le chef de très nombreux salariés la différence entre leur salaire excessivement bas et le niveau de l'ALG II. L'orateur a qualifié cette pratique de socialisation de coûts qui devaient être assumés par les entreprises. Ce subvention-

nement des employeurs – différentiel entre le salaire et le minimum d'existence – représente un coût annuel de l'ordre de 8,7 milliards d'euros. En relevant qu'actuellement seulement 30% des chômeurs sont encore couverts par l'assurance chômage et qu'entre-temps la part des chômeurs tombant dans le Grundsicherungssystem de l'ALG II atteint 70%, l'orateur a considéré qu'il s'agit en l'occurrence d'une abdication des principes de base de l'assurance bismarckienne.

En ce qui concerne la technique dite „profiling“ des demandeurs d'emploi, l'orateur a considéré que les espoirs placés dans cette technique n'ont pas tous pu être remplis. L'expérience montre que la catégorisation des demandeurs d'emploi ne permet pas de tenir compte de leur hétérogénéité. Trop d'importance est attachée à des indicateurs de performance et à la standardisation du processus de placement (Vermittlungsprozess). Cette anonymisation comporte souvent le désavantage capital que les aspects psychologiques du demandeur d'emploi sont négligés. Ainsi n'est-il pas dû au hasard que les meilleurs résultats de placement sont enregistrés en milieu rural dans la mesure où les facteurs humains y sont encore plus largement pris en considération.

Selon le Prof. Dr Sell, l'enseignement à en tirer est qu'il faut investir dans le facteur temps à mettre à la disposition du demandeur d'emploi plutôt que de gaspiller ce même temps dans une croyance exagérée dans des processus d'évaluation, de contrôle et d'informatisation. Il convient de revaloriser le facteur psychologique dans le processus de placement.

Dans le domaine de l'Arbeitsvermittlung, selon le Prof. Dr Sell, les responsables politiques devraient à nouveau davantage raisonner dans une optique de bilan global à établir au plan macroéconomique national, plutôt que de se focaliser sur les chiffres bruts du coût de l'une ou l'autre mesure. *„Politiker sollten nicht rein betriebswirtschaftlich denken und nur die in erster Linie anfallenden Bruttokosten der Massnahmen in der Arbeitsvermittlung betrachten. Ein gesamtwirtschaftliche Bilanzierung ist dringend von Nöten“.*

Dans le cadre des problèmes pouvant se dégager de l'immigration, l'orateur a évoqué ce qu'il qualifie de „starke Armutszuwanderung“. Il a souligné l'impérieuse nécessité d'investir de façon substantielle dans les mesures d'intégration et de formation des immigrants dès leur arrivée, faute de quoi on risque de favoriser leur exclusion sociale durable et de créer ainsi une nouvelle forme de „Lumpenproletariat“.

L'orateur a souligné la nécessité

- d'entamer la procédure de placement avant les échéances fatidiques du licenciement ou de la faillite, ceci afin d'éviter la stigmatisation inévitablement liée au chômage,
- de ne pas morceler le processus de placement (Ein Kardinalfehler der deutschen Arbeitsmarktpolitik besteht darin den Vermittlungsprozess zu zerstückeln).

Selon le Prof. Dr Sell, la séparation artificielle entre le premier marché de l'emploi et le marché comprenant toute la panoplie de mesures pour l'emploi (Sozialwirtschaft) constitue une erreur fondamentale à la base (Konstruktionsfehler). Les entreprises sociales devraient être traitées comme toute autre entreprise. Il est erroné de cantonner l'économie solidaire (Solidarwirtschaft) dans des domaines non couverts par l'économie traditionnelle. Il faudrait aménager des transitions entre ces domaines (fliessende Übergänge, keine Abschottung des sozialen Arbeitsmarktes).

La formation doit davantage être orientée en fonction des besoins réels d'un marché de l'emploi en évolution permanente. Trop de jeunes s'engagent dans des études supérieures aux exigences desquelles ils ne peuvent suffire de par leurs aptitudes. Cette tendance fait augmenter les échecs et le nombre de jeunes sans diplôme (ohne Berufs- und Schulabschluss). Il en résulte un nombre croissant de demandeurs d'emploi de la tranche d'âge de 20 à 30 ans, ce qui très inquiétant. D'où la nécessité de créer des incitations aux jeunes de terminer en bonne et due forme des formations professionnelles générales et spécialisées (Fachkräftemangel in Deutschland).

Quant à la notion d'emploi approprié (Zumutbarkeit), le droit allemand prévoit une définition très large se lisant comme suit:

„Einer arbeitslosen Person sind alle ihrer Arbeitsfähigkeit entsprechenden Beschäftigungen zumutbar, soweit allgemeine oder personenbezogene Gründe der Beschäftigung nicht entgegenstehen.“

Les critères à prendre en compte sont:

- Pendelzeiten zwischen Wohnung und der Arbeitsstätte;
- Erzielbares Arbeitsentgelt;

- Umzug;
- Art der Beschäftigung (Ausbildung, Qualifikation, Berufserfahrung).

Quant aux sanctions prononcées dans l'application de ce texte, le Prof. Dr Sell considère que trop souvent ces sanctions ne frappent pas les vrais fraudeurs à la sécurité sociale (Sozialbetrüger), mais enfoncent encore plus profondément des personnes déjà socialement exclues et en situation de détresse. Il faudrait se concentrer sur la poursuite de la vraie fraude sociale systématique et organisée.

2. Entrevue avec les responsables de l'Arbeitsagentur Koblenz/Mayen et du Jobcenter de la Ville de Coblenz

Ci-après quelques éléments à retenir:

- Le ratio placeur/demandeurs d'emploi (Vermittler/Kunden) à l'Arbeitsagentur de Coblenz/Mayen est de 1 sur 65.
- Le défi majeur auquel les responsables sont confrontés est d'activer le potentiel de formation des demandeurs d'emploi (Bildungspotentiale mobilisieren). Environ la moitié des personnes âgées de 25 à 35 ans n'ont pas accompli une voie de formation complète et certifiée. Cette situation pourrait probablement être supportée dans un contexte de bonne conjoncture économique; par contre dans la situation de crise actuelle cette catégorie de personnes est très vulnérable aussi bien quant aux chances d'une première insertion sur le marché de l'emploi que quant aux risques de perdre l'emploi. Selon les responsables, il y a urgence d'activer le système de l'éducation nationale pour s'occuper de cette problématique.
- Les Jobcenter incitent les jeunes demandeurs d'emploi à renforcer leurs efforts propres à la recherche d'un emploi. Ils les soutiennent par exemple dans des démarches, parfois banales mais indispensables, de formuler des demandes de candidature, d'établir un réseau de contacts et de s'investir personnellement en vue de l'insertion sur le marché de l'emploi. Les demandeurs doivent rapporter les preuves de leurs propres initiatives, faute de quoi ils peuvent être sanctionnés sous forme d'une suppression temporaire des indemnités. Le soutien public est alors limité à des bons d'achat de produits élémentaires.
- Le marché de l'emploi allemand connaît un noyau dur de personnes difficilement employables qui a tendance à s'étendre.
- Tout comme le Prof. Dr Sell, les responsables de l'Arbeitsagentur/Jobcenter ont relevé les problèmes réels et graves que l'Allemagne connaît dans son secteur à bas salaires (Niedriglohnsektor), combinés à l'absence de salaire social minimum légal généralisé.
- Dans la catégorie des demandeurs éloignés du marché de l'emploi, les Jobcenter sont régulièrement confrontés à des problèmes graves liés aux maladies de la dépendance, aux maladies psychiques (dépressions) et au surendettement dans le chef d'un pourcentage significatif des personnes concernées.

B) La position des représentants du monde patronal luxembourgeois

a) Le point de vue des responsables de différentes entreprises

La Commission du Travail et de l'Emploi a retenu le principe d'une entrevue avec des responsables des départements des ressources humaines d'entreprises représentatives de différents secteurs de l'économie, à savoir:

- l'entreprise Dussmann, pour le secteur à bas salaires,
- l'entreprise Goodyear, pour le secteur de l'industrie,
- l'HORESCA en tant que fédération nationale représentant le secteur d'activités Horeca et touristique.

L'objet de ces entrevues qui ont eu lieu le 28 janvier 2013 a été d'étudier la qualité et l'efficacité des relations des responsables du recrutement de ces entreprises avec le service de placement de l'ADEM, en se penchant plus particulièrement sur le rôle des consultants externes à l'ADEM issus de ces entreprises.

Dans le cas de l'HORESCA, d'autres sujets abordés ont eu trait aux profils des salariés occupés dans le secteur, aux potentialités que le secteur offre aux demandeurs d'emploi issus d'une mesure

pour l'emploi en vue de la réintégration sur le premier marché de l'emploi ainsi qu'aux relations avec l'ADEM.

– Echange de vues avec les représentants de la Société Dussmann Service s.à r.l

En guise d'introduction, les représentants de la Société Dussmann Service s.à r.l. ont présenté brièvement leur entreprise qui, grosso modo, comporte plusieurs départements, à savoir la blanchisserie, le gardiennage, la restauration et le nettoyage. Avec près de 3.000 salariés, Dussmann s.à r.l. est le 7e employeur au Luxembourg.

Sur l'effectif total, approximativement 75% des postes sont occupés par des salariés résidents et 25% par des travailleurs frontaliers avec une très nette prépondérance des frontaliers français.

D'une façon générale, l'entreprise n'a que très peu recours aux travailleurs intérimaires. Le recours à cette forme de travail est en principe limité aux situations urgentes où le travail intérimaire constitue la seule solution possible. Pareillement les salariés engagés sous contrat à durée déterminée sont également très peu nombreux, de l'ordre de 1 à 2% de l'effectif total.

Quant aux relations de leur entreprise avec l'ADEM, les responsables de la Société Dussmann Service s.à r.l., sans préjudice des bonnes intentions de la nouvelle direction qui cherche à renforcer les contacts avec les entreprises, considèrent que l'ADEM reste un appareil administratif lourd qui manque d'engagement dynamique et proactif dans sa démarche. Les activités de l'ADEM devraient beaucoup plus être orientées en fonction des intérêts de ses véritables clients, à savoir les employeurs. Actuellement, ces activités se focalisent unilatéralement sur les intérêts du demandeur d'emploi.

Trop souvent l'entreprise Dussmann Service s.à r.l. doit constater que son recrutement se heurte à l'incapacité des services compétents de l'ADEM de faire occuper les postes vacants par des demandeurs d'emploi répondant aux profils exigés. La direction de Dussmann Service s.à r.l. en déduit que ce n'est pas tant l'équipe dirigeante de l'ADEM qui est en cause, mais que son appareil administratif, de par sa lourdeur et son éloignement de la réalité dans les entreprises, n'est manifestement pas à la hauteur de ses tâches. Force est de constater que les placeurs, aujourd'hui appelés conseillers professionnels, qui ont suivi la filière administrative n'ont pas de connaissances suffisantes des entreprises pour pouvoir adéquatement remplir leur fonction. En revanche, on constate que les agents de l'ADEM directement issus des entreprises, à savoir les consultants professionnels, sont en mesure de remplir efficacement leurs tâches dans la mesure où ils connaissent les exigences des employeurs et les rouages internes des entreprises.

Selon l'entreprise Dussmann Service s.à r.l., on constate trop souvent dans les processus administratifs une absence de flexibilité, voire de bon sens. Les services de l'ADEM devraient disposer d'une plus large marge d'appréciation pour pouvoir tenir compte de situations spécifiques, dans l'intérêt de la finalité primordiale de sortir les demandeurs d'emploi du chômage.

Une autre option pourrait consister dans l'introduction d'incitations matérielles à la performance des conseillers professionnels.

Par ailleurs, on pourrait envisager, à l'instar du City Breakfast de la Ville de Luxembourg, la création d'une nouvelle plate-forme d'échanges entre l'ADEM et les employeurs, adaptée aux nouvelles méthodes de la communication moderne.

Quant au pourcentage important de frontaliers dans l'effectif total, le Directeur général de Dussmann Service s.à r.l. souligne que cette situation n'est pas le résultat d'une politique délibérée de l'entreprise, mais se dégage inévitablement des caractéristiques du marché du travail luxembourgeois. La direction de Dussmann Service s.à r.l. voudrait activement contribuer à la résorption du chômage et à cet effet elle a développé certaines initiatives qu'elle a soumises au Ministère du Travail et de l'Emploi.

Une première proposition a concerné un projet dans l'industrie du bois. Dussmann Service s.à r.l. a proposé d'offrir son know-how pour la gestion de la main-d'œuvre nécessaire pour des travaux à réaliser sur une vaste échelle en matière de renaturation et de nettoyage de forêts étatiques et communales ainsi que des cours d'eau. Cette initiative devrait surtout s'adresser aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans et pourrait permettre d'engager jusqu'à 300 demandeurs d'emploi endéans une période de 3 ans.

Ensuite une deuxième proposition s'est référée au fait qu'au Luxembourg environ 8.000 personnes se trouvent occupées dans le secteur du nettoyage. On constate une rotation minimale annuelle de l'ordre de 10% dans cet effectif, ce qui fait que 800 demandeurs pourraient obtenir annuellement un

emploi à condition d'être formés à cet effet. Dussmann Service s.à r.l. a proposé la mise à disposition des formateurs nécessaires qui s'occuperaient d'une présélection de demandeurs d'emploi qui resteraient dans le chômage pendant la durée de la formation. Puis à l'issue de la formation, les intéressés seraient affectés à une cellule et orientés vers des firmes de nettoyage en fonction des besoins et des qualités acquises au cours de leur formation. Cette formation pourrait avoir lieu au sein du Lycée technique hôtelier qui, de par son statut d'institution étatique représentative ne devrait pas se limiter à la formation en gestion et management hôteliers. Cette institution devrait également faire preuve d'exemplarité dans le respect des standards hygiéniques et sanitaires, ce qui toutefois n'est pas le cas actuellement. Le projet ne ferait pas concurrence à d'autres firmes du secteur privé et permettrait de rehausser les conditions hygiéniques et sanitaires dans l'établissement étatique en question, tout en formant de façon ciblée des demandeurs d'emploi avec une très bonne chance d'insertion à l'issue de cette formation.

Selon les responsables de Dussmann Service s.à r.l., l'idée a finalement dû être abandonnée, faute de bénéficier de l'appui nécessaire auprès du département ministériel compétent.

*

Répondant à la question de savoir pourquoi des postes vacants au sein de leur entreprise doivent souvent être occupés par des travailleurs frontaliers, qui acceptent les postes même au prix d'un trajet considérable à accomplir, plutôt que par des demandeurs d'emploi résidents, les responsables de Dussmann Service s.à r.l. considèrent que les demandeurs résidents n'affichent pas la même motivation ou disponibilité à accepter les contraintes d'un poste de travail. Ainsi, il arrive fréquemment que des demandeurs d'emploi résidents cherchent toutes sortes de prétextes les empêchant de s'engager immédiatement, contrairement aux frontaliers qui sont en règle générale disposés à accepter un poste du jour au lendemain. Ainsi, le critère décisif qui souvent fait pencher la balance en faveur du travailleur frontalier, au détriment du demandeur d'emploi résident, consiste dans la commodité ainsi que dans le manque d'ambition et de motivation de ce dernier. Selon les représentants de Dussmann Service s.à r.l., cette attitude risque de ne pas changer aussi longtemps que l'allocation de chômage est pour une certaine catégorie de demandeurs d'emploi plus attrayante que le faible avantage matériel qu'ils jugent pouvoir retirer des efforts liés aux contraintes inhérentes à un poste de travail. En revanche, on retrouve souvent une attitude diamétralement opposée et une motivation au travail très prononcée chez les frontaliers.

Les représentants de Dussmann Service s.à r.l. ont encore critiqué un recours exagéré et manifestement abusif aux dispenses de travail médicales accordées aux femmes enceintes souvent dès les premières semaines de leur grossesse. Ils ont regretté également le trop grand éloignement des décideurs politiques de la réalité et des exigences quotidiennes dans les entreprises.

Les intervenants ont souligné que si une partie importante de leur effectif est occupée par des personnes sans ou avec faible qualification, cet effectif comprend également de nombreux postes exigeant des qualifications beaucoup plus élevées qu'on pourrait le croire. Ainsi, la société occupe notamment une cellule performante d'informaticiens gérant un projet d'archivage électronique, des hygiénistes et une diététicienne dans le département Catering (380 emplois au total) et elle recherche des spécialistes en mécatronique.

Quant à la procédure de recrutement de leur entreprise, il a été relevé que les postes à qualification moyenne ou supérieure font toujours l'objet d'une publication dans la presse. Pour les autres postes, le recrutement passe autant que faire se peut et sous réserve des difficultés prédécrites par l'intermédiaire de l'ADEM. Dans beaucoup de cas, le recrutement pour ce genre de postes se fait de bouche à oreille.

Les représentants de Dussmann Service s.à r.l. jugent que dans l'actuelle situation de crise, l'ADEM n'a pas d'attitude suffisamment proactive dans les situations où des licenciements collectifs s'annoncent dans une entreprise ou même en cas de menace de faillite.

Dans ces hypothèses, il faudrait aménager des possibilités permettant d'accueillir les salariés menacés encore avant les échéances fatidiques du licenciement ou de la faillite de leur employeur, dans des entreprises susceptibles de leur offrir un nouvel emploi, à condition pour ces dernières de pouvoir bénéficier de certaines aides étatiques actuellement conditionnées par l'inscription des intéressés à l'ADEM. Il faudrait donc prévoir, dans l'intérêt de la prévention du chômage des aides étatiques favorisant la réinsertion et la reconversion sociales des salariés exposés à des risques imminents.

Les responsables de Dussmann Service s.à r.l. ont encore souligné l'important effort concédé par leur entreprise dans l'intérêt de la formation des salariés. Ainsi, six formateurs plein temps s'occupent de la formation au sein du département nettoyage. Cet effort a pour effet d'améliorer l'employabilité des salariés bénéficiaires, de sorte qu'on pourrait dire qu'à cet égard l'entreprise assume pratiquement le rôle d'une initiative sociale pour l'emploi.

Interrogés sur les raisons principales du caractère atypique de notre marché de travail présentant une inadéquation structurelle entre offres d'emploi et demandeurs d'emploi, les représentants de Dussmann Service s.à r.l. ont cité en premier lieu la qualification insuffisante et inappropriée des demandeurs d'emploi ainsi qu'une mentalité souvent empreinte de passivité et d'absence de goût à l'effort.

Interrogés sur le moyen le plus efficace pour faire diminuer le chômage, les intervenants ont considéré qu'à cet effet l'introduction d'une période de carence de deux jours en cas de maladie est de rigueur. Seule une mesure incisive de cette portée pourrait à leur avis mettre fin au problème de l'absentéisme qui, malgré les promesses faites à l'occasion de l'introduction du statut unique, n'a pas trouvé de solution satisfaisante jusqu'à ce jour.

Quant aux initiatives sociales pour l'emploi, les intervenants ont estimé que l'idée à la base est bonne, mais qu'actuellement elle est poussée trop loin de manière à ce que l'économie solidaire empiète trop sur l'économie réelle et ainsi se transforme en économie protégée enfreignant les règles de la concurrence.

– Echange de vues avec les représentantes de l'entreprise Goodyear S.A.

Les représentantes de l'entreprise Goodyear S.A. informent la commission que l'effectif de leur société s'élève actuellement à 3.196 salariés. Dans cet effectif total les salariés engagés sous contrat à durée déterminée sont très peu nombreux (actuellement de l'ordre de 40 CDD). Le recours au travail intérimaire est également peu fréquent. Il y est pris recours surtout pour assurer la continuation de la production lors des congés collectifs d'été. Dans l'effectif total la proportion entre travailleurs résidents et travailleurs frontaliers est respectivement de 2/3 et de 1/3.

Il est souligné que la politique de recrutement de l'entreprise Goodyear S.A. est essentiellement basée sur les bonnes relations que le service des ressources humaines entretient avec l'ADEM et en particulier avec le consultant de l'industrie que la FEDIL a délégué à l'ADEM. Ce consultant, de par son expérience professionnelle, a l'avantage décisif de comprendre les besoins et de connaître les profils des demandeurs d'emploi pouvant être affectés à Goodyear S.A., en particulier aussi par rapport aux exigences du travail posté inhérent à la production. A noter que l'affectation de consultants à l'ADEM est une idée qui à l'origine a été initiée principalement par la société Goodyear S.A. D'ailleurs, traditionnellement cette dernière a entretenu de bonnes relations avec l'ADEM.

En revanche, les responsables de Goodyear S.A. ont dû constater que les conseillers professionnels ayant suivi la filière administrative ont des connaissances insuffisantes au sujet de la spécificité et des exigences propres à une entreprise déterminée. Il en résulte que ces conseillers éprouvent de sérieuses difficultés pour guider les demandeurs d'emploi vers les emplois appropriés en fonction, d'une part, de leurs aptitudes personnelles et, d'autre part, des besoins de l'entreprise. Voilà pourquoi, les représentantes de Goodyear S.A., interrogées sur les mesures prioritaires à prendre en matière de politique de l'emploi, estiment qu'il y a lieu de pousser encore plus en profondeur la réforme de l'ADEM dans le sens de liens plus étroits à établir avec les entreprises. De leur avis, il est strictement nécessaire que tous les conseillers professionnels acquièrent des connaissances approfondies concernant les rouages, les structures internes ainsi que les conditions et l'environnement de travail propres à chaque entreprise. Ces connaissances sont indispensables pour pouvoir efficacement accomplir leurs activités de placement.

Par ailleurs, les représentantes de l'entreprise Goodyear S.A. estiment que l'agencement actuel de différents paramètres sociaux (salaire social minimum (SSM), indemnité de chômage et revenu minimum garanti (RMG)) est tel qu'il encourage trop facilement la passivité et l'absence d'efforts en vue de la recherche d'un travail. Selon les représentantes de Goodyear S.A., l'incitation à se soumettre aux efforts d'un travail régulier devrait à nouveau être renforcée. Il faudrait donc dans ce contexte s'interroger sur le juste écart entre le SSM et le RMG, étant entendu qu'à l'occasion du dernier relèvement du SSM à partir du 1er janvier 2013, les deux paramètres ont pour la première fois été découplés. Elles conviennent toutefois que ce sujet ne se prête pas à la généralisation sommaire. Il s'agit de trouver les

moyens pour contrecarrer les abus sans pénaliser ceux qui se trouvent vraiment en détresse et qui ont donc réellement besoin de la solidarité sociale.

A côté de la source prioritaire de recrutement que constitue l'ADEM, une deuxième source de recrutement émane des candidatures spontanées de frontaliers. Ces candidatures spontanées sont reprises dans le pool général des candidatures parmi lesquelles est effectuée la sélection pour les différents postes. Dans la mesure où depuis près de 15 ans, la voie prioritaire de recrutement de Goodyear S.A. passe par l'ADEM, la proportion de travailleurs frontaliers dans l'effectif total se trouve désormais limitée. Il faut encore préciser qu'en matière de recrutement Goodyear S.A. ne dispose pas d'une sorte de deuxième „porte d'entrée“ qui pourrait être constituée par les réseaux informels et le bouche à oreille. Le recrutement se fait suivant une procédure prédéterminée sous l'égide des ressources humaines et dans le cadre de la collaboration étroite avec l'ADEM telle qu'elle a été décrite ci-dessus.

Quant aux profils professionnels des salariés occupés dans l'entreprise, on retrouve à Goodyear S.A. toute la gamme de qualifications envisageables. Environ deux tiers des salariés exécutent des tâches manuelles dans la production et en général n'ont qu'une faible qualification de base, étant entendu toutefois que dans ce domaine un certain nombre de postes doit être occupé de titulaires du CATP en mécanique ou électronique. Environ un tiers de l'effectif est composé de salariés pouvant se prévaloir d'une qualification académique du niveau Master (chercheurs, ingénieurs chimistes, informaticiens, études financières et services administratifs). En bref, on trouve chez Goodyear S.A. pratiquement toutes les professions typiques d'une grande société industrielle.

Quant aux perspectives en matière de recrutement, les représentantes de Goodyear S.A. se doivent de souligner qu'elles ne sont pas bonnes à l'heure actuelle, surtout en ce qui concerne la création de nouveaux emplois. Cette situation n'est pas prête à s'améliorer, eu égard notamment à l'inventaire important de pneus stockés. Il est toutefois procédé aux remplacements nécessaires en cas de départ de salariés.

La formation continue est organisée au plan interne et en collaboration avec des partenaires externes notamment en ce qui concerne le perfectionnement des langues de communication à savoir de l'anglais et du luxembourgeois, l'informatique, le management et le team-building. Les programmes de formation sont toujours présentés au comité mixte d'entreprise. Au niveau de ce qu'on qualifie de soft skills, la philosophie de base de Goodyear S.A. exige qu'aucun travailleur ne soit affecté à la production de pneus et autorisé à utiliser les machines afférentes sans qu'il ait obtenu la certification qu'il possède les capacités requises à cet effet. Il est également procédé à une recertification, un job training, après un certain délai.

L'entreprise Goodyear S.A. offre également des CIE à des demandeurs d'emploi avec l'objectif déterminé de procéder à un engagement définitif, si le bénéficiaire de la mesure a fait ses preuves. Il faut cependant souligner qu'un certain nombre de bénéficiaires de CIE ne font pas preuve de la motivation requise et ne réussissent donc pas à se faire engager définitivement. Parfois lesdits bénéficiaires d'une mesure pour l'emploi doivent pratiquement être placés sous tutorat pour qu'ils aient une chance de réussir leur insertion sur le marché du travail.

– Echange de vues avec les représentants de l'HORESCA

Le consultant-délégué par l'HORESCA à l'ADEM a présenté brièvement son travail et la Commission du Travail et de l'Emploi s'est vu remettre une documentation circonstanciée concernant l'emploi dans le secteur.

Quant aux données statistiques concernant les demandes d'emploi dans le secteur Horeca, les chiffres consolidés pour l'année 2011 montrent que le secteur occupait 14.726 salariés au 31 décembre 2011, ce qui équivaut à 4,2% de l'emploi total dans lequel les femmes représentent 51,8%. Environ 8% de l'emploi total sont occupés par des résidents luxembourgeois, 52,95% par des résidents étrangers et 36% par des travailleurs frontaliers. La part revenant aux emplois sans ou à très faible qualification est de 43%; cet important pourcentage est évidemment de nature à abaisser le salaire moyen statistique dans le secteur.

Quant à la situation actuelle dans le secteur, le secrétaire général de l'HORESCA a relevé d'abord que traditionnellement dans notre pays, l'industrie pouvait récupérer une grande partie des demandeurs d'emploi non qualifiés. Tel n'est actuellement plus le cas dans la mesure où notre économie se trouve réorientée vers le secteur des services. Aujourd'hui par contre, c'est le secteur Horeca qui est susceptible d'offrir les plus larges opportunités à trouver un emploi aux personnes à faible qualification. Or,

actuellement le secteur garde un potentiel substantiel d'emplois non occupés à la fois dans le domaine des emplois à faible qualification et dans le domaine des emplois requérant une qualification spécifique dans la cuisine ou dans le service. Le secteur offre donc des possibilités réelles aux demandeurs d'emploi à sortir de la précarité et à s'insérer sur le marché de l'emploi.

La question se pose dès lors de savoir pourquoi un nombre important d'emplois n'est pas occupé. D'abord on constate une certaine résistance psychologique à l'égard des métiers en général et par rapport au secteur Horeca en particulier. Ensuite, il n'y a en règle générale pour les jeunes que peu d'encouragement par leurs parents de s'engager dans le secteur de l'hôtellerie ou de la restauration. Pareillement les jeunes sont confrontés aux mêmes réticences dans leur parcours scolaire durant lequel ils ne sont guère incités à s'orienter vers le secteur Horeca. Dans ce contexte, il est regretté que la disposition des jeunes à consentir des efforts personnels n'est pas assez prononcée de nos jours.

Les voies de formation qui pourraient préparer les jeunes aux professions du secteur Horeca devraient être beaucoup plus axées sur les aspects pratiques, en s'inspirant par exemple d'un modèle appliqué aux Pays-Bas. De cette façon l'employabilité pratique initiale des jeunes en vue de l'occupation d'un emploi dans le secteur Horeca pourrait être améliorée.

A noter dans ce contexte que le secteur Horeca a compté un nombre record de 205 contrats d'apprentissage en système de formation dual en 2012. En ce qui concerne les modalités de conclusion d'un contrat d'apprentissage, l'HORESCA propose d'aménager une plus large flexibilité en ce qui concerne le début du contrat qui actuellement est enfermé dans un délai beaucoup trop rigide. Il faudrait permettre la conclusion de contrats d'apprentissage pendant plusieurs périodes de l'année et ainsi mettre fin aux barrières artificielles actuelles.

Interrogés sur les raisons pouvant expliquer pourquoi au Luxembourg le taux de chômage progresse parallèlement avec la création d'emplois restant inoccupés dans le secteur Horeca, les représentants de l'HORESCA ont déploré un manque de motivation à travailler dans le chef d'un nombre trop important de personnes sans emploi. Il faut constater que probablement l'écart entre les „allocations servies par l'Etat“ et les fruits d'un effort personnel continu est devenu trop peu important.

Dans ce contexte, il faut mentionner un problème particulier concernant les demandeurs d'emploi monoparentaux qui souvent se retrouvent dans l'impossibilité matérielle d'accepter un emploi dans le secteur Horeca en raison de l'incompatibilité des horaires de travail avec les heures d'ouverture des structures d'accueil pour enfants. Comme l'HORESCA n'a manifestement pas les moyens pour entretenir une structure d'accueil propre au secteur, elle pourrait néanmoins entreprendre des démarches en vue d'un conventionnement avec le Ministère compétent permettant de financer dans certaines crèches des horaires d'ouverture adaptés aux besoins spécifiques des parents occupés dans le secteur Horeca.

Concernant les avantages ou désavantages pour les salariés du secteur, les représentants de l'HORESCA considèrent que la conclusion d'une convention collective, souvent réclamée dans le passé, ne constitue pas une option viable, surtout pour les petites entités du secteur. Ces dernières souffriraient des contraintes afférentes et ne pourraient pas s'accommoder des obligations d'un tel système. Il faut d'ailleurs souligner qu'au Luxembourg le secteur connaît un taux de rotation relativement faible de l'ordre de 20% par rapport à celui de la Suisse, par exemple, qui approche les 70%. La loi du 20 décembre 2002 qui a apporté la grande innovation de réglementer la durée de travail dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration a contribué à améliorer substantiellement les conditions de travail dans le secteur. On constate d'ailleurs une fidélité très prononcée des salariés auprès de nombreuses entreprises du secteur. Par ailleurs, le faible nombre de plaintes enregistrées par l'Inspection du travail et des mines (ITM) montre que dans une très large mesure les entreprises du secteur respectent les dispositions légales et réglementaires concernant les conditions de travail et les droits salariaux applicables.

Quant à la prétendue absence de perspectives de carrière dans les différentes professions du secteur, les représentants de l'HORESCA font valoir que dans les grands groupes (Arco, Sodexho), il existe pour les salariés une réelle chance d'ascension dans la hiérarchie interne des postes avec un degré de responsabilité correspondant.

Un problème particulier soulevé par les représentants de l'HORESCA concerne les difficultés pouvant surgir et même aboutir à des faillites en raison de la taxation fiscale de plus-value en cas de continuation du commerce dans le cadre d'une succession.

Pour conclure, les représentants de l'HORESCA qualifient de soucis primordiaux du secteur:

- une meilleure formation pratique de base, facilitant aux jeunes l’insertion professionnelle dans le secteur;
- une meilleure disposition des salariés à se soumettre aux besoins de flexibilité;
- le problème de compétitivité se posant en raison des coûts salariaux qui, surtout dans la comparaison internationale, constituent un désavantage de concurrence, ceci même en prenant en considération le différentiel avantageux pouvant exister au niveau des charges sociales et frais accessoires;
- la nécessité de poursuivre la réforme de l’ADEM, surtout en fonction des besoins des employeurs;
- la nécessité de responsabiliser les chômeurs et d’améliorer les contrôles;
- la simplification administrative qui, hélas, fait encore trop souvent place à des complications administratives inutiles, par exemple lorsque l’ITM formule des exigences déraisonnables à l’occasion de projets d’extension de commerces existants;
- finalement, le problème non négligeable relatif à l’explosion des frais en relation avec l’évolution du prix de l’eau.

**b) *Le point de vue de l’Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL)
en tant qu’organisation représentative des employeurs***

Dans sa réunion du 18 mars 2013, la commission a entendu une délégation de l’UEL en ses observations et propositions.

D’une façon générale, l’UEL a regretté une certaine attitude faisant croire que l’activité économique du Luxembourg pourrait quasi exclusivement miser à l’avenir sur la haute technologie, donc sur des activités à haute valeur ajoutée, ceci dans la mesure où parallèlement la production de biens et de services à faible valeur ajoutée serait pratiquement condamnée à disparaître. L’UEL est d’avis que toute perte d’activités économiques, même des plus traditionnelles, constitue un facteur défavorable pour notre économie et surtout pour notre marché de l’emploi. On ne saurait donc négliger les efforts indispensables au maintien des activités économiques traditionnelles occupant des salariés à qualification faible ou moyenne.

L’UEL a regretté en particulier les obstacles qui souvent empêchent des investissements dans ces branches économiques dont le développement est pourtant nécessaire pour offrir des débouchés aux – trop nombreux – demandeurs d’emploi à faible qualification. Il faut être conscient du fait que dans notre système scolaire trop de jeunes, notamment en raison d’un important pourcentage de décrocheurs scolaires, sortent de l’école avec une qualification insuffisante par rapport aux exigences du marché de l’emploi.

Il apparaît clairement que notre système scolaire n’est pas à même de mettre les jeunes en nombre suffisant au niveau de compétence requis pour être employables dans une économie exclusivement concentrée sur des produits et services sophistiqués à haute valeur ajoutée. Par conséquent, en focalisant trop notre économie sur ce genre d’activité on risquerait d’en favoriser l’exclusion d’un nombre croissant de personnes résidentes à faible qualification.

Le développement d’activités diversifiées doit relancer la croissance économique qui reste toujours le facteur décisif, non seulement dans la lutte contre le chômage, mais également en vue des équilibres à poursuivre au plan budgétaire et dans le domaine de la Sécurité sociale.

Pour mesurer la situation économique du Luxembourg au plan international, une importance particulière revient au paramètre des coûts salariaux unitaires nominaux. Or, depuis 2000 le Luxembourg accuse à cet égard une perte de vitesse substantielle en comparaison internationale. Il s’agit, selon l’UEL, d’un facteur concurrentiel très défavorable lequel, à tendance inchangée, impliquerait inévitablement d’autres fermetures d’entreprises, en particulier dans les branches des produits et services traditionnels. Actuellement des piliers traditionnels de l’économie luxembourgeoise, notamment le secteur financier et l’industrie, sont pleinement impliqués dans un processus de restructuration. Ces secteurs ont dans le passé été à l’origine de la richesse du pays et se trouvent dorénavant à la croisée des chemins. Il y a lieu à présent d’accompagner activement la restructuration et la reprise économique de ces secteurs pour éviter que le fléau du chômage ne s’amplifie encore.

Le directeur de l’Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL) a insisté sur la nécessité d’interpréter correctement la signification de ce qui est communément qualifié de paradoxe luxembourgeois, consistant dans la contradiction apparente entre montée du chômage, d’une part,

concomitamment avec la création annuelle significative d'emplois nouveaux, d'autre part. On parle aussi, en d'autres termes, de l'inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi.

Comment expliquer ce phénomène?

Le Luxembourg est un centre d'activités économiques dans la Grande Région créant continuellement un grand nombre d'emplois nouveaux. Dans ce centre, d'une part, le niveau général des salaires est élevé et à certains égards ce niveau est même à qualifier de trop élevé. D'autre part, les talents et capacités de performance des acteurs sur le marché du travail sont inégalement répartis. Il s'agit d'une donnée naturelle constante et incontournable qui, dans le contexte d'un centre d'activités comme le Luxembourg et combiné au haut niveau de salaire, favorise l'attrait et la concentration d'acteurs qualifiés tout en engendrant implicitement l'exclusion des personnes à plus faible capacité de travail („squeeze out“: les plus faibles sont littéralement expulsés du marché de l'emploi). Il s'agit d'un phénomène économique déplorable certes, mais qui semble correspondre à une nécessité économique et qui se vérifie dans une toute autre dimension encore dans les grandes métropoles où le processus du „squeeze out“ est un des facteurs à l'origine des quartiers de „slums“.

Le phénomène se trouve amplifié par chaque augmentation de salaire qui renforce l'attrait du centre économique, en particulier pour les travailleurs frontaliers performants, au détriment des résidents à faible qualification. Aussi faut-il dire que l'ensemble des mesures pour l'emploi a en quelque sorte comme finalité de protéger et d'augmenter l'emploi des résidents et de tenir implicitement à l'écart les frontaliers. Si le coût salarial dépasse la productivité, toute nouvelle augmentation salariale engendre implicitement la destruction d'emplois accessibles aux moins performants, en particulier à ceux résidant sur notre territoire. Le centre d'activités luxembourgeois promouvant les activités à haute valeur ajoutée et caractérisé par un haut niveau de salaire élargit donc progressivement le cercle des résidents exclus et aggrave ainsi le problème du chômage. Ce processus d'élimination des plus faiblement qualifiés peut concrètement s'illustrer comme suit:

Pour un coût salarial équivalent à 1,5 fois le salaire social minimum, une entreprise luxembourgeoise ne pourra recruter sur le marché de l'emploi national qu'une personne à faible niveau de qualification. Toutefois en raison de l'attrait exercé par le haut niveau général de rémunération, le frontalier postulant pour ce même poste sera rémunéré au même niveau, mais aura une qualification nettement plus élevée. L'entreprise optera évidemment pour ce dernier qui, même s'il est éventuellement surqualifié pour le poste à pourvoir, renforce plus efficacement les ressources humaines de l'entreprise.

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur financier, il faut souligner que ce dernier se trouve actuellement dans une phase de profondes mutations et de restructurations à laquelle s'ajoute un climat général d'insécurité. Les temps s'annoncent donc difficiles: dans la meilleure des hypothèses la restructuration brutale du secteur financier pourrait se solder par la création de nouveaux emplois en nombre suffisant pour compenser tant soit peu les licenciements pour raisons économiques qui seront incontournables. Dans un scénario moins favorable, la balance en terme d'emplois pourrait être nettement négative, étant entendu qu'une telle évolution frapperait encore davantage les frontaliers, proportionnellement plus nombreux dans le secteur.

Face aux mesures qui viennent d'être prises au niveau européen à l'égard de Chypre, il faut dire que même l'impensable c'est-à-dire pénaliser les clients bancaires en raison de dérapages budgétaires étatiques, devient réalité. Face à des réflexions comme quoi la place bancaire chypriote serait démesurément importante et surdimensionnée au regard de la modeste taille du pays, on peut imaginer à quel point de tels arguments, s'ils étaient plus largement partagés, pourraient s'avérer désastreux pour notre propre place financière. Les perspectives sont donc difficiles, ceci même pour des demandeurs d'emploi qualifiés.

Le représentant de la FEDIL a souligné que depuis de longues années déjà notre marché de l'emploi est pleinement exposé à la concurrence au niveau de la Grande Région, son attrait résultant surtout du haut niveau des salaires. Dans cette situation concurrentielle et a fortiori dans un contexte de crise, les plus performants ont pris et prennent logiquement le dessus, ceci trop souvent au détriment des résidents, ce qui explique que le taux de chômage a entre-temps atteint un niveau très alarmant.

Quant au secteur industriel, on constate qu'actuellement le niveau de production ne se situe toujours qu'à 80% de celui connu avant la crise en 2008/2009. Il s'y ajoute que les perspectives pour les années 2013/2014 ne sont pas bonnes. Or, l'industrie en crise ne reste pas sans implications sur d'autres activités économiques, notamment en raison des marchés sous-traités comme les transports et les services.

Le secteur industriel est pleinement exposé à la concurrence internationale à grande échelle. De multiples efforts doivent être entrepris pour affronter cette concurrence tout en préservant la qualité des produits. Par contre, au plan du coût de la production et en particulier des coûts salariaux, le Luxembourg n'est pas en bonne position en comparaison internationale. Les dérapages en terme de coûts salariaux au cours des dernières années obligent certaines entreprises à adapter les barèmes de rémunération vers le bas. Ainsi, la dénonciation récente de conventions collectives en est l'expression concrète et demeure en fait la seule réaction qui reste à ces entreprises pour tenter de corriger l'évolution en cours, sous peine d'une dégradation supplémentaire de leur situation aboutissant à la faillite.

Au cours des dernières années, notre pays a connu un manque flagrant d'investissements dans le secteur industriel, à la fois en ce qui concerne la modernisation ou l'extension d'unités de production existantes et l'implantation de nouvelles activités industrielles.

Les efforts à déployer pour inverser cette tendance, devraient dans un premier temps se concentrer sur le maintien de façon durable des activités industrielles existantes. Il serait en effet illusoire de miser presque exclusivement sur les emplois à créer dans le secteur de la haute technologie. Les efforts pour le développement de la recherche de haut niveau sont à saluer, mais une approche unilatéralement focalisée sur ce domaine serait gravement vouée à l'échec. D'une façon générale, recherche et production ne peuvent être dissociées mais sont à considérer comme complémentaires l'une de l'autre et donc à promouvoir ensemble. Pour atteindre cette stabilisation du tissu industriel existant, il faudra faire valoir la prudence en matière salariale et accepter les corrections qui s'imposent.

Il faudra ensuite que les acteurs économiques et les décideurs politiques entament dans un esprit constructif une large discussion sur une éventuelle extension du secteur industriel ou du moins sur l'importance qui à l'avenir est censée revenir à ce pilier traditionnel de notre économie. Faute de développer un environnement général plus favorable à l'industrie, cette branche de notre économie pourrait à la longue pratiquement disparaître.

Le représentant de la Fédération des Artisans a relevé que dans l'environnement de crise actuelle, les entreprises artisanales confrontées à des difficultés plus ou moins prononcées se multiplient. Un indicateur très significatif de la crise est l'évolution de la création annuelle d'emplois nouveaux qui est en chute libre dans l'artisanat (de 3.000 il y a quelques années à 200 à 300 emplois en 2012) et ce encore principalement sous forme d'emplois non directement productifs (gestion, contrôle).

La situation concurrentielle des entreprises luxembourgeoises par rapport aux concurrents transfrontaliers s'est dramatiquement dégradée ces derniers temps, ceci notamment en raison de l'insuffisance et de l'inefficacité des contrôles de l'ITM censés faire obstacle aux pratiques illicites de dumping social. A ajouter que les intempéries des derniers mois ne restent pas sans conséquence sur la situation de trésorerie de nombreuses entreprises. Dans une telle situation, les instances étatiques, notamment le Centre commun de la Sécurité sociale et l'Enregistrement, devraient faire preuve d'une certaine modération et souplesse dans le recouvrement des sommes dues par les entreprises en question.

Les restructurations dans le secteur de l'artisanat sont principalement intervenues par certaines faillites spectaculaires ayant entraîné d'un coup la perte de centaines d'emplois. Quant aux mesures étatiques pouvant accompagner le processus de restructuration, il faut relever qu'en général les entreprises de l'artisanat ne sont pas éligibles au bénéfice du chômage partiel. La Fédération des Artisans était et reste toujours réticente face à l'éventualité d'étendre l'éligibilité de cette mesure aux entreprises de l'artisanat, ceci notamment aussi au regard du fait que le secteur connaît une certaine forme de surcapacités dont la disparation progressive pourrait s'avérer comme économiquement justifiée et nécessaire.

La Fédération des Artisans a déploré le climat de morosité générale qui s'est récemment encore vérifié par le peu de succès d'une opération de placement de jeunes à laquelle elle s'était associée.

En bref, l'UEL tient à montrer que la situation précaire de l'emploi dans les branches intensives en main-d'œuvre est causalement liée au niveau surélevé du coût salarial combiné à une concurrence internationale agressive. Les marges bénéficiaires tendent vers zéro dans ces secteurs ce qui évidemment entraîne la disparition d'entreprises et la destruction d'emplois.

Répondant à diverses questions concernant la responsabilité sociale des entreprises et l'évaluation des mesures pour l'emploi, les représentants de l'UEL rappellent que le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) constitue la mesure la plus efficace: environ 66% des bénéficiaires sont engagés sous contrat à durée indéterminée à l'issue de la mesure. Il est précisé par plusieurs intervenants qu'il n'existe pas

d'indices concrets qui confirmeraient de prétendus abus dans le recours à cette mesure, tels qu'ils sont parfois évoqués dans les médias.

L'UEL plaide pour une extension de cette mesure, telle qu'elle a été réformée par la loi récente du 29 mars 2013, étant entendu que le CIE est une mesure à finalité „protectionniste“ par laquelle les entreprises contribuent à amortir le chômage des demandeurs d'emploi résidents. En ce qui concerne la catégorie des jeunes plus éloignés du marché de travail et donc plus difficilement employables, il faut éviter de les laisser pour compte et, au contraire, renforcer les efforts, non seulement pour améliorer leur employabilité professionnelle, mais surtout en leur offrant l'accompagnement socio-éducatif nécessaire pour qu'ils adoptent une meilleure hygiène de vie et un comportement social convenable. Ces jeunes ayant souvent subi un ou plusieurs échecs, surtout au plan scolaire, doivent pouvoir bénéficier d'une deuxième chance. L'UEL recherche à ce titre l'appui d'associations actives dans ce domaine (CARITAS, Interactions, Action locale pour jeunes) et autres organismes non gouvernementaux afin qu'ils assurent l'accompagnement du jeune dans le cadre de CAE à transposer de façon exceptionnelle à des entreprises du secteur privé.

Interrogés sur les raisons de l'échec scolaire et les conséquences découlant d'une forte immigration de main-d'œuvre non qualifiée, les représentants de l'UEL ont souligné l'importance d'une politique d'éducation et de formation capable de diminuer la vulnérabilité d'une trop grande partie de notre population résidente sur le marché du travail. Il y a dès lors lieu de dépasser le stade actuel d'éternelles discussions et de contestations et d'entamer enfin la mise en place d'un système de formation préparant au mieux les jeunes à la vie active. Le représentant de la Confédération luxembourgeoise du Commerce (CLC) relève dans ce contexte les difficultés des entreprises de pouvoir engager des cadres luxembourgeois dans la mesure où les candidats entrant en ligne de compte se dirigent en grand nombre vers la fonction publique. Une solution pourrait consister dans une proposition de la CLC d'offrir à des demandeurs d'emploi disposant du potentiel de capacités requises, une formation approfondie de longue durée les destinant à des postes de cadre dans des entreprises du secteur privé, ceci en contrepartie de leur engagement de rester dans ce secteur durant une période déterminée.

Prenant position par rapport à une intervention qualifiant d'insatisfaisante, même après la réforme, l'efficacité de l'ADEM dans le placement (moins de 10% dans le recrutement total), ceci notamment en raison du non-respect par les employeurs de l'obligation de déclaration auprès de l'ADEM des postes vacants, l'UEL considère que la réforme va dans la bonne direction, alors qu'elle est animée par le souci d'améliorer l'intermédiation entre les employeurs et les demandeurs d'emploi. La réforme tend à mettre fin au dialogue des sourds qui trop longtemps caractérisait les relations entre les services de recrutement des entreprises et les agents du service de placement de l'ADEM, ceci en raison de la méconnaissance par ces derniers à la fois des exigences spécifiques des entreprises et des profils particuliers des demandeurs d'emploi. A cet égard la réforme, notamment par le biais des consultants directement issus des entreprises affectés à l'ADEM, favorise une meilleure connaissance par les agents de l'ADEM des besoins des entreprises, d'une part, ainsi que des compétences et aptitudes des demandeurs d'emploi dont ils sont en charge, d'autre part.

Quant à la procédure de reclassement, l'UEL considère que le projet de réforme devra mettre fin aux insuffisances du rôle du contrôle médical dans cette procédure. Le fait de laisser les personnes concernées dans un statut de malade a un effet psychologique très défavorable rendant extrêmement difficile toute réinsertion ultérieure.

En ce qui concerne le maintien dans l'emploi des travailleurs plus âgés, l'UEL rappelle d'une façon générale que le soutien à l'activité économique est primordial afin de développer une offre d'emploi suffisante. L'UEL considère encore que la formation des travailleurs tout au long de leur parcours professionnel constitue également une clé essentielle du maintien dans l'emploi. A défaut de mettre continuellement à jour leurs connaissances notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies, de nombreux travailleurs risqueront de réduire significativement leur employabilité en s'approchant de leur fin de carrière. L'UEL considère encore qu'il faut mettre davantage en concordance, surtout en ce qui concerne les travailleurs plus âgés, le niveau des salaires avec les prestations des travailleurs, notamment en supprimant les automatismes salariaux liés à l'âge ou à l'ancienneté au bénéfice de critères tels que l'expérience et la performance.

En ce qui concerne le télétravail, l'UEL relève que sa propagation sur une plus large échelle s'avère problématique dans notre pays, ceci principalement au regard de la situation des potentiels télétravailleurs frontaliers qui, en raison de conventions internationales, sont assujettis au droit du pays de leur résidence.

Quant à la préretraite, l'UEL considère qu'il s'agit d'un instrument de crise nécessaire également à l'avenir, mais qu'il faut impérativement mettre en cohérence avec l'ambition politique déclarée d'augmenter le taux d'emploi dans notre pays. L'UEL estime que la préretraite solidarité qu'il est prévu d'abolir n'a effectivement plus de raison d'être dans le contexte économique actuel. La préretraite progressive par contre pourra rester d'application à condition de ne pas l'entamer trop tôt, mais seulement à partir de l'âge de 59 ans.

C. Le point de vue des principaux syndicats luxembourgeois

Les syndicats représentatifs au plan national (OGB-L, LCGB, CGFP) ont également exposé leurs réflexions face à la montée du chômage dans la réunion du 18 mars 2013.

a) *Le point de vue de l'OGB-L*

Le président de l'OGB-L relève que, face à la crise économique et à la montée du chômage, c'est la politique économique et de l'emploi menée et préconisée au niveau européen qui figure au centre des préoccupations de son syndicat. En effet, on doit craindre que les réponses politiques proposées au niveau européen n'aient pour effet d'aggraver la récession et d'augmenter encore le chômage. En focalisant le débat presque exclusivement sur des questions de compétitivité et en propageant des vues politiques imputant en termes à peine cachés aux demandeurs d'emploi eux-mêmes une large responsabilité de leur situation, la politique européenne risque de faire fausse route. Par ailleurs, on ne saurait réduire la question de la compétitivité au seul coût salarial unitaire. Une telle approche serait beaucoup trop réductrice par rapport à la complexité de cette problématique dans laquelle interviennent beaucoup d'autres facteurs tels que par exemple les coûts accessoires, l'environnement fiscal, la recherche et les infrastructures.

La situation inquiétante du chômage au plan européen et celle particulièrement négative dans nos régions limitrophes de la Wallonie et de la Lorraine ne restera pas sans répercussions sur le chômage au Luxembourg, y inclus en ce qui concerne les tensions potentielles entre travailleurs frontaliers et résidents. La politique d'austérité comportant une diminution progressive, sous différentes formes, des salaires et revenus des travailleurs ne réussira pas de sortir l'Europe de la crise actuelle.

En ce qui concerne la situation spécifique du Luxembourg, il faudrait dans le contexte actuel mettre fin aux modulations de l'indexation des salaires, lesquelles combinées à l'absence de toute augmentation salariale réelle, entraînent une perte substantielle du pouvoir d'achat, ce qui à son tour a des répercussions défavorables sur les petites et moyennes entreprises (PME) de la Grande Région.

Quant à la création d'emplois, il faut davantage s'occuper de la qualité durable des emplois. Or, à cet égard l'OGB-L doit constater une augmentation de la précarité des emplois, ceci par un recours de plus en plus fréquent aux contrats à durée déterminée et aussi au travail à temps partiel. Cette dernière forme de travail est à soutenir s'il s'agit d'une option délibérée du salarié, mais pose problème s'il y est recouru sous forme d'un morcellement inopportun d'emplois à temps plein.

Dans ce contexte, on doit également critiquer le fait que dans le secteur public la création durable d'emplois en bonne et due forme est parfois itérativement reportée en faisant annuellement occuper lesdits emplois par des bénéficiaires de mesures pour l'emploi. Il en est ainsi notamment pour des postes d'assistants pédagogiques.

Il faut également souligner l'importance de la formation professionnelle initiale et continue et à cet égard, même si un bilan est prématuré à ce stade, certains indices laissent néanmoins prévoir des problèmes substantiels dans la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle (taux d'échec élevé, nombre très élevé de modules de rattrapage). Si ces problèmes devaient se confirmer, il faudrait rapidement procéder aux corrections qui s'imposent.

Quant à l'abolition éventuelle de la préretraite-solidarité, l'OGB-L estime qu'il faudra prévoir un instrument de remplacement, ceci notamment pour tenir compte des situations où cette forme de préretraite a permis la création de postes d'apprentissage (par exemple dans le secteur des garages).

Pour amener plus de jeunes dans les voies de formation professionnelle, l'OGB-L plaide pour un encadrement plus structuré des stages en entreprise, en garantissant la documentation et la validation des expériences professionnelles acquises ainsi qu'une rémunération adéquate et une couverture par la sécurité sociale sous forme de constitution de droits pour les périodes de stage accomplies.

Dans le domaine de la formation professionnelle continue, l'OGB-L plaide pour un renforcement de certaines initiatives, comme celle de l'école de la deuxième chance qui vise à faire acquérir et à développer des compétences techniques et sociales et de l'apprentissage pour adultes pour acquérir une formation professionnelle. Dans ce contexte, il convient de soutenir les instituts de formation sectorielle (p. ex. construction, santé) qui devraient être liés organiquement aux chambres professionnelles patronale et salariale. Ces instituts pourraient jouer un rôle important dans le maintien de l'emploi par la formation continue qu'ils seront appelés à assurer aux salariés dont les emplois sont menacés.

En ce qui concerne d'une façon plus générale le maintien dans l'emploi, l'OGB-L s'exprime comme suit dans la note soumise à la Commission du Travail et de l'Emploi.

„Les dispositions légales sur le maintien dans l'emploi introduites en 2006 comportent des faiblesses fondamentales:

- *Il n'existe pour les entreprises aucune obligation légale de procéder à une anticipation de l'évolution des activités de l'entreprise à moyen terme et à long terme ainsi que de leurs répercussions sur la situation professionnelle et sociale des salariés.*
- *Le concept du „maintien dans l'emploi“ ne possède actuellement aucun caractère de mesure à moyen terme ou à long terme et se limite à des mesures réactives au lieu de mesures actives et préventives.*
- *Il n'existe pour les employeurs aucune obligation de négociations ayant un caractère coercitif. Une procédure légale de conciliation et le droit à des actions syndicales en cas d'échec des négociations ne sont pas ancrés dans la loi.*

Rappelons que de 2006 à 2008, l'instrument n'a guère été utilisé. Depuis, le recours a monté en flèche, mais néanmoins il ne s'agit que de mesures visant à palier des situations dues à la crise actuelle, visant dans l'idéal à empêcher, mais souvent seulement à retarder des licenciements collectifs dans le cadre de plans sociaux, tout en permettant aux entreprises d'avoir recours aux subventions de l'Etat.

L'OGB-L propose par conséquent de réviser la législation afin de dépasser cette limitation réactive à des problèmes conjoncturels aigus respectivement à des problèmes structurels déjà accentués. Le plan de maintien dans l'emploi doit au contraire devenir un instrument permettant de mettre en œuvre une politique de l'entreprise et du personnel durable, qui favorise la sécurité de l'emploi, la protection contre le chômage et une perspective sociale positive pour chaque salarié.

Dans cette optique, une analyse permanente et prospective de la situation des entreprises, des conditions concurrentielles, de la politique d'investissements, des adaptations et innovations nécessaires du point de vue technologique comme au niveau de l'organisation du travail, les besoins et les qualifications, doit être entreprise pour évaluer les conséquences pour la situation professionnelle et sociale des salariés. Sur cette base, un plan de maintien dans l'emploi serait à négocier au niveau de l'entreprise pour en tirer les conclusions et décider des mesures préventives à mettre en œuvre.

L'OGB-L propose ainsi de prévoir un plan annuel de mesures d'anticipation et de prévention visant la protection de l'emploi et des perspectives professionnelles, qualificatives et sociales des salariés au sein de l'entreprise, qui devrait devenir une attribution légale au niveau de la cogestion au sein de l'entreprise et des négociations contractuelles avec les syndicats nationaux représentatifs.

En même temps, l'OGB-L est d'avis qu'il faut soumettre l'attribution des aides de l'Etat dans ce contexte à des contrôles plus stricts. En cas de résultats négatifs en termes de maintien de l'emploi, il faudrait prévoir des obligations de remboursement et même des procédures de sanction. Il faut éviter tout usage abusif de ces aides qui viserait à réduire les coûts de l'entreprise et augmenter les profits, voire à abaisser le coût salarial.

Dans ce sens, et pour mettre en œuvre ce contrôle, les missions du Comité de conjoncture doivent être élargies, notamment en lui permettant l'examen des bilans d'entreprise, de l'évolution de l'état des commandes, des résultats de l'entreprise, des nouvelles embauches et des heures supplémentaires prestées.“

Quant à la protection des salariés âgés, l'OGB-L rappelle *„que la loi annoncée pendant les débats sur la réforme des pensions fait toujours défaut. Au vu de la forte proportion notamment de chômeurs*

de longue durée âgés de 50 ans ou plus (1.772 sur 3.870, soit 45,79% de tous les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 24 mois ont plus de 50 ans), il importe de déposer ce projet de loi qui doit prévoir l'obligation légale de négocier l'introduction et l'adaptation annuelle d'un plan d'action et de discrimination positive pour la sauvegarde et la protection des conditions de travail et de l'emploi des salariés âgés dans les entreprises“.

Enfin, en matière de protection contre le licenciement économique, l'OGB-L s'oppose à la tendance à la libéralisation propagée par l'OCDE et favorisée par l'évolution de la jurisprudence. L'OGB-L plaide pour des mesures de renforcement dans ce domaine.

b) Le point de vue du LCGB

Le président du LCGB souligne que dans le processus de restructurations profondes dans la crise économique actuelle les syndicats se voient très souvent confrontés à la difficulté que les centres de décision de nombreuses entreprises ne sont plus situés au Luxembourg et que ces dernières sont donc tributaires d'options stratégiques prises dans les directions de sociétés multinationales. Dans la situation actuelle ces décisions visent souvent des réductions globales d'effectifs des entités économiques en question et ont des répercussions directes sur le Luxembourg.

Il incombe alors aux partenaires sociaux de gérer les conséquences sociales désastreuses de telles décisions et à cet égard les limites des instruments du maintien dans l'emploi dans leur forme actuelle sont rapidement atteintes, compte tenu du pouvoir décisionnel résiduel très restreint des acteurs sur place. Dans cet environnement de crise actuel, il s'y ajoute que les négociations collectives s'avèrent extrêmement difficiles à mener en raison de revendications patronales s'attaquant à des acquis fondamentaux des salariés.

La politique de l'emploi dans notre pays doit préserver les équilibres traditionnels en favorisant le maintien et l'extension des emplois dans le secteur industriel, prioritairement dans des entreprises produisant de hautes valeurs ajoutées permettant de garder le niveau de rémunération, et en promouvant le secteur logistique comme un nouveau secteur porteur de l'emploi dans notre pays. La promotion de l'emploi dans ces secteurs doit aller de pair avec la relance du système dual sectoriel de la formation professionnelle. Le but doit être à la fois de former des jeunes qui sont en train de suivre un apprentissage dans un métier de l'industrie et de former des jeunes plus qualifiés pour des formations sur le tas permettant ainsi d'augmenter le nombre de salariés qualifiés. Il faudra donc redonner à l'apprentissage dans les entreprises l'importance qui lui est due alors que cette voie de formation a été trop longtemps délaissée.

Si le chômage au Luxembourg a longtemps été de nature essentiellement sociale, il est à présent devenu économique et il risque à l'avenir de devenir profondément structurel, surtout dans le chef de la catégorie des jeunes n'accédant pas au marché du travail en raison de leur faible qualification. Les projets et initiatives pour sortir ces jeunes de leur inactivité doivent être renforcés.

Face aux restructurations des entreprises souvent accompagnées de pertes substantielles d'emplois, le LCGB considère que les instruments existants doivent être adaptés afin *„d'encadrer les salariés concernés et de leur permettre de retrouver un emploi stable sans recourir au chômage, de leur fournir la formation continue indispensable et, le cas échéant, de prévoir en l'absence d'une solution définitive une occupation décente avec la garantie de leur niveau de vie et de leur existence“.*

Dans sa note remise à la commission, le LCGB s'exprime à ce sujet comme suit:

„Dans un souci de sauvegarder l'existence et le niveau de vie des salariés concernés par un licenciement pour des raisons économiques, le LCGB propose de mettre en place des structures de „gestion des sureffectifs“ comparables à la cellule de reclassement (CDR) dans des secteurs à homogénéité élevée (p. ex. artisanat, construction, banques et assurances, etc.) qui peuvent agir sur quatre niveaux hiérarchiques (cités ici de manière décroissante):

- 1) la personne a été placée dans la structure de gestion des sureffectifs et trouve rapidement un nouvel emploi dans son secteur ou dans un autre secteur assimilé;*
- 2) la personne éprouve des difficultés pour trouver un nouvel emploi, elle est prise en charge par la structure de coordination et reste employée par le biais de prêts temporaires de main-d'oeuvre et son employabilité est améliorée par des formations continues. Si nécessaire, la structure de coordination assurera le transfert de la personne d'un secteur économique vers un autre (p. ex. de la construction vers l'artisanat);*

- 3) *la personne ne peut plus être employée sur le marché du travail, la structure de coordination fera en sorte qu'elle est placée au niveau de l'économie sociale et solidaire dans une initiative pour l'emploi. Ce placement aura pour but de mieux encadrer la personne et de faire en sorte qu'elle pourra à nouveau rentrer sur le 1er marché du travail;*
- 4) *lorsque la personne a été placée dans une initiative pour l'emploi et sa période de prise en charge prend fin, son existence risque d'être mise en péril. La structure de coordination placera dans ce cas de figure la personne au 2e niveau de l'économie solidaire. Ici, tous les efforts doivent être faits pour garantir le retour de la personne vers une initiative pour l'emploi ou vers le 1er marché du travail.*

Par le biais d'une telle hiérarchisation des structures de sauvegarde de l'existence, il sera possible à la fois de sauvegarder l'existence des salariés licenciés pour des raisons économiques et d'assurer à tous les niveaux qu'ils puissent continuer à se faire employer dans des relations de travail normales.“

c) Le point de vue de la CGFP

Le président de la CGFP souligne que le fait que l'emploi dans le secteur public n'est pas directement exposé aux fluctuations économiques n'empêche pas le syndicat représentatif des fonctionnaires et employés publics d'être parfaitement sensible à la problématique de l'emploi et du chômage. Il faut regretter cependant que cette stabilité de l'emploi lui est parfois injustement opposée comme constituant un privilège.

Au-delà des observations figurant dans la note écrite remise à la commission, la CGFP voudrait formuler certaines remarques ponctuelles.

Comme l'importance de la formation des jeunes est régulièrement mise en exergue dans le développement de stratégies à long terme contre le chômage et comme la construction de nouveaux établissements d'enseignement tenant compte de l'évolution démographique poursuit, à juste titre, son cours dans notre pays, il faudrait aussi parallèlement assurer le recrutement suffisant en personnel qualifié adapté à cette extension des infrastructures et à l'accueil d'un nombre croissant d'élèves. Or, tel n'a pas été le cas au cours des dernières années.

La même insuffisance de recrutement se retrouve dans le corps de la Police ce qui conduit à un manque de personnel qualifié auquel s'ajoute la surcharge des agents en place.

En ce qui concerne plus concrètement certains points faisant partie du débat d'orientation, la CGFP s'exprime comme suit dans la note transmise à la commission:

„Quant au service de placement de l'ADEM, les progrès faits dernièrement pour améliorer la qualité des prestations et les conditions de travail des conseillers professionnels, désignés auparavant sous le terme „placeur“, sont considérables. L'inefficacité qui était souvent reprochée auxdits placeurs découlait de leur nombre insuffisant et du cumul des tâches administratives qu'ils avaient à charge.

Nous nous permettons de renvoyer à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 18 mai 2011 au sujet du projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'Emploi (Doc. parl. 6232⁴), dans lequel elle approuve l'augmentation du nombre de conseillers professionnels.

Etant conscients du fait que l'ADEM ne dispose pas d'un nombre suffisant de placeurs, fonctionnaires en fin de carrière, nous estimons que le placement, une activité cruciale pour l'insertion des chômeurs dans le marché du travail, devrait revenir aux fonctionnaires de l'ADEM disposant au moins de la formation nécessaire en la matière, ceux qui connaissent l'offre d'emploi luxembourgeoise et les exigences qu'elle pose.

L'activité de placement visant les jeunes demandeurs d'emploi doit être particulièrement révisée. Un encadrement renforcé et personnalisé est indispensable pour guider le jeune et pour l'empêcher de végéter dans une exclusion sociale.

Rappelons que l'enquête menée par le CEPS/Instead a estimé que la part de l'ADEM dans l'ensemble des recrutements effectués ne constituait récemment que 7%. Ce faible pourcentage s'expliquerait par le fait que seulement 40% d'offres d'emploi seraient déclarés à l'Agence, la majorité d'entreprises préférant la technique de prospection des candidats dite „informelle“, se limitant à un public restreint. Il semble qu'une professionnalisation du placement est nécessaire,

afin que le recours aux services de l'Agence ne soit pas limité aux recrutements subventionnés par l'Etat, en vertu de la fameuse technique „split the costs“, allègrement mise en œuvre par les entreprises.

En ce qui concerne les mesures pour l'emploi, toute mesure visant à combattre le chômage est évidemment bénéfique dans son principe et doit être encouragée. Il faudrait toutefois veiller à ce que ces mesures soient efficaces à long terme et permettent l'insertion réelle et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail et ne soient pas détournées de leur véritable but par des employeurs cherchant uniquement à se procurer de la main-d'œuvre bon marché.

L'arsenal dont dispose l'ADEM d'ores et déjà est considérable, mais il devrait visiblement être amélioré en ce qui concerne les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans et de plus de 40 ans, les catégories particulièrement frappées par le chômage. Les travailleurs les plus âgés doivent bénéficier d'une protection renforcée contre le licenciement, une obligation de reclassement pour la raison d'âge devant incomber à l'employeur en amont du licenciement.

Quant au licenciement économique, la jurisprudence en la matière s'avère fluctuante, le principe de base étant que l'employeur reste libre à organiser le fonctionnement de son entreprise pourvu qu'il prouve que la conjoncture ou le besoin de restructuration l'obligent à réduire son personnel.

La proposition de loi concernant les mesures à prendre contre les licenciements économiques abusifs du 18 décembre 2009 (Doc. parl. 6086), relancée en automne 2012, s'efforce à fournir un remède à ce phénomène, son but étant de renverser la jurisprudence néfaste et de condamner le licenciement purement „boursier“, opéré dans la logique de „compétitivité“, c'est-à-dire de l'optimisation des profits des actionnaires, par une valorisation des indemnités pour le licenciement abusif et l'obligation de la réintégration.

La CGFP ne peut que soutenir cette initiative conforme à l'esprit de l'économie sociale et dont la mise en œuvre est urgente à l'heure actuelle, où la flexibilisation des conditions de recrutement, de travail et de licenciement est exigée toujours davantage du côté patronal.

Enfin, quant à la notion d'emploi approprié, comme l'indique la Commission du Travail et de l'Emploi dans un procès verbal du 19 novembre 2012, il s'agit d'une notion complexe.

Nous nous alignons sur une jurisprudence de principe française laquelle estime que l'emploi approprié au sens du terme du droit social doit correspondre aux capacités réelles et non pas potentielles de l'employé (Cass. soc. fr., 7 mars 2012, arrêt n° 683 FS-P+B). La définition légale de la notion de l'emploi approprié dans notre droit serait, à nos yeux, indispensable.“

Pour conclure, la CGFP salue toute mesure efficace en faveur de l'emploi et rappelle qu'elle a toujours fait preuve de la solidarité requise pour participer au financement de la politique de l'emploi, ceci en particulier dans un contexte de crise grave telle que celle qui préoccupe actuellement les responsables politiques de notre pays et de l'Union européenne.

D) Les initiatives pour l'emploi: appréciations et leçons à tirer

En premier lieu, la Commission du Travail et de l'Emploi voudrait rappeler que déjà bien avant la préparation du présent débat d'orientation, elle a procédé le 8 janvier 2010, ensemble avec le Président de la Chambre des Députés, à la visite sur place des initiatives sociales pour l'emploi Objectif Plein Emploi (OPE) et Forum pour l'Emploi.

Ensuite, ensemble avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, la Commission du Travail et de l'Emploi a suivi la mise en œuvre pratique de la loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi⁶ et en particulier les efforts du département du Travail et de l'Emploi, de placer le fonctionnement et le financement des initiatives sociales pour l'emploi sur des assises juridiques stables et transparentes.

C'est dans cette optique qu'a été prise la décision de commanditer des audits sur les trois initiatives sociales les plus importantes, à savoir „ProActif asbl“, le Forum pour l'emploi et l'OPE. Cette décision n'était donc pas dirigée contre ces associations dont l'utilité dans le traitement social du chômage est incontestable. Au contraire, l'objectif de cette opération a consisté à analyser en profondeur le finan-

⁶ Loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant: 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau 2. l'article 631-2 du Code du Travail

gement et le fonctionnement desdites initiatives sociales et à savoir si elles travaillent aussi efficacement que possible dans l'intérêt de la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché de l'emploi, conformément à leur finalité initiale.

La décision d'auditer les trois initiatives correspondait au souci légitime des autorités publiques de s'assurer que les fonds publics sont utilisés à bon escient et conformément à l'objectif inhérent aux initiatives sociales pour l'emploi. C'est dans cette optique que le bureau de réviseurs d'entreprises BST a été chargé pour les trois initiatives sociales précitées, „d'identifier, d'analyser et d'évaluer tous les faits (...), ayant un impact direct ou indirect sur le cofinancement par le biais du Fonds pour l'Emploi pour les années 2005 à 2010, moyennant l'établissement d'un rapport reprenant constatations, conclusions et recommandations“.

Le premier rapport sur l'asbl ProActif a été présenté au cours de la réunion jointe du 30 septembre 2011. La publication du rapport sur l'asbl „Forum pour l'emploi“ n'a pas suscité beaucoup de commentaires et n'a pas fait l'objet d'une réunion particulière. Le troisième audit, à savoir celui sur l'OPE a été présenté dans une réunion jointe du 5 novembre 2012.

En possession des trois rapports d'audits, il importait de tirer les conclusions opérationnelles au vu des problèmes constatés auprès des trois initiatives, certes différents selon l'initiative auditée, mais qui dans un contexte de restrictions budgétaires appellent tous une réponse cohérente face aux impératifs de l'efficacité et d'économies à réaliser au niveau de la gestion administrative.

En ce qui concerne les enseignements à tirer des audits, la commission relève que l'article 8 de la convention de coopération entre les organismes gestionnaires d'initiatives sociales en faveur de l'emploi et le Ministère du Travail et de l'Emploi prévoit que „les comptes annuels doivent avoir fait l'objet d'un contrôle par un ou plusieurs réviseurs d'entreprises choisis parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises“.

Or, en pratique le certificat de conformité est délivré par la fiduciaire chargée de ce contrôle à la suite d'une simple vérification comptable effectuée sur base de sondages. Il n'existe donc pas de contrôle plénier permettant une certification comptable en bonne et due forme.

La commission fait sienne la recommandation du bureau d'études de procéder dorénavant et annuellement à une certification externe indépendante, sur base d'un contrôle plénier exercé par un commissaire aux comptes attestant l'image fidèle des comptes des associations sans but lucratif gérant des initiatives sociales pour l'emploi. L'expérience montre qu'en procédant à un tel contrôle plénier et indépendant, on renforce l'efficacité dans l'allocation des fonds publics investis.

Le nouveau système de financement des initiatives sociales n'a été appliqué qu'à partir de 2012, alors qu'il aurait dû l'être dès l'entrée en vigueur de la loi précitée du 3 mars 2009. L'explication de ce décalage tient précisément au fait qu'en 2009/2010 on ne voyait pas clair dans les comptes des trois initiatives. Face aux contestations concernant les montants engagés et les dépenses imputables, il était indispensable de réaliser au préalable une sorte d'opération „tabula rasa“ et d'écarter ainsi une fois pour toutes la confusion initiale. Ainsi a-t-on pu démarrer sur de nouvelles bases avec un nouveau système de financement applicable pour la première fois à partir de 2012.

Le système antérieur basé sur le financement par l'Etat à raison de 75% des dépenses éligibles était de par sa complexité la source principale de toutes les contestations en cause. La loi précitée du 3 mars 2009, sans arrêter un système de financement détaillé, a néanmoins introduit un changement fondamental en ce que, le financement est désormais axé sur le nombre des demandeurs d'emploi à raison d'un encadrant pour 5 demandeurs d'emploi. Le basculement d'un système à l'autre n'a pu se faire qu'au moment où la véracité des comptes avait été établie.

Il y a intérêt de renforcer le contrôle dans le sens de l'article 8 précité pour les trois entreprises. Ainsi actuellement dans le cas de l'OPE, les différents Centres d'Initiative et de Gestion Locaux (CIG-L) font l'objet d'un contrôle limité sur échantillon par une fiduciaire. Un contrôle plénier tel que prévu à l'article 8 ajoute des dimensions supplémentaires en incluant au contrôle notamment une analyse des risques. Cet aspect aurait été particulièrement utile en l'espèce pour mettre en garde contre une pratique de l'OPE consistant dans l'inscription dans ses comptes de créances non validées (sous forme de revendications de subventions à l'égard du Ministère du Travail et de l'Emploi), mais tout au plus basées sur des promesses informelles.

Donc l'intervention d'un véritable réviseur d'entreprises tel que prévu à l'article 8 précité protégera davantage toutes les parties intéressées, en permettant de tirer des conclusions plus circonstanciées qui évidemment reposent sur des diligences beaucoup plus importantes.

L'audit plénier doit couvrir adéquatement tous les aspects de l'entité à contrôler d'un point de vue de l'examen des risques et d'un point de vue de la validité des comptes. Cet examen est davantage basé sur l'examen de procédures que sur la validation pure et simple des comptes annuels. L'audit a pour objet de s'assurer que tout est mis en œuvre pour préserver le patrimoine de l'association faisant l'objet du contrôle.

Quant à la question de savoir si une initiative sociale peut durablement générer des excédents financiers – ce qui en l'espèce permettrait de rembourser les dettes envers le Ministère du Travail et de l'Emploi sans devoir recourir à l'argent du contribuable –, la commission souligne que cette association n'a certainement pas de vocation commerciale portée vers le bénéfice, mais qu'elle a certainement l'obligation de produire des comptes en équilibre. A fortiori, une asbl gérant des fonds publics doit mettre un point d'honneur à garder ses comptes en équilibre, du moins sur toute période de deux à trois exercices, des imprévus exceptionnels pouvant toujours causer un découvert sur une seule année.

Au sujet des conflits d'intérêt potentiels et du risque général d'immixtions de toutes sortes se faisant jour au sein et dans l'entourage des initiatives sociales pour l'emploi, il a été relevé qu'il s'agit en l'occurrence de problèmes relevant de la personnalité même des acteurs en cause et du fondement éthique de chaque individu porteur de responsabilités dans ce domaine. Il est donc utile de prendre toutes sortes de dispositions préventives permettant d'écarter autant que faire se peut les conflits d'intérêt et le risque d'immixtion.

La commission souligne dans ce contexte que les audits n'ont révélé aucun enrichissement personnel de quelque nature dans le chef des administrateurs et collaborateurs des initiatives sociales qui s'engagent pour la plupart sur base du bénévolat; il faut partant se garder de généraliser à leur égard des critiques non fondées.

La commission a été informée qu'actuellement l'effectif des trois initiatives sociales est encore loin du rapport qui sera dorénavant la norme déterminante du financement étatique, à savoir un encadrant pour cinq demandeurs d'emploi. Les rapports actuels se situant entre 1 pour 1,5 et 1 pour 3 se sont certes améliorés légèrement, mais restent largement supérieurs au critère de financement prédéfini. On peut dire qu'en mesurant l'efficacité sur base de ce critère, l'initiative sociale „Forum pour l'emploi“, numériquement la moins importante des trois, a une longueur d'avance sur les deux autres. On doit constater que historiquement il y a eu dans le chef des initiatives sociales un empressement plus ou moins prononcé à engager une superstructure encadrante avant même de prendre en charge les demandeurs d'emploi à encadrer.

Quant aux questions visant le rapport entre le nombre des encadrants et le nombre des personnes effectivement réintégrées sur le premier marché de travail, la commission estime que le suivi régulier de ce ratio fait partie des attributions fondamentales des responsables, c'est-à-dire des membres des conseils d'administration de chaque initiative. En effet, s'interroger sur ce ratio c'est poser la question de la légitimité même de l'action de l'initiative sociale, ceci en confrontant les résultats conformes à l'objet social aux moyens mis en œuvre. La nécessité de cette confrontation à intervalles réguliers relève en fait du bon sens.

Quant aux avances de trésorerie accordées à l'OPE et au Forum pour l'emploi, le Ministère du Travail et de l'Emploi a versé ces avances (4,5 millions pour l'OPE) aux initiatives en question, après y avoir été autorisé par le Conseil de Gouvernement. A défaut de ces versements, les deux associations auraient à cette époque dû faire faillite avec toutes les conséquences désastreuses y attachées. Ces avances sont évidemment sujettes à remboursement et devront à ce titre être inscrites dans les comptes des deux initiatives en tant que prêts à long terme avec fixation d'un échéancier de remboursement. Cette façon de procéder reste à confirmer par le Conseil de Gouvernement.

Pareillement pour l'asbl ProActif, il y a eu reconnaissance d'une dette de l'ordre de 2,3 millions d'euros à transformer en prêt de longue durée. Il n'y a pas eu et il n'y aura donc pas de remise de dette à cet égard, étant entendu cependant que l'exigence d'un remboursement intégral immédiat impliquerait inévitablement la cessation des activités des initiatives sociales. La transformation des avances respectivement de la dette reconnue en prêts remboursables sur le long terme constitue donc une solution appropriée conciliant les intérêts en cause.

La commission souligne que dans ce débat, il importe encore de ne pas négliger le risque de concurrence déloyale dans la mesure où les activités subventionnées des initiatives sociales dans certains domaines empiètent sur celles d'opérateurs privés dans les mêmes domaines. Des entreprises privées se plaignant régulièrement du fait qu'elles se trouvent gravement défavorisées par les initiatives sociales

exerçant des activités hautement subventionnées dans un même domaine économique, il faudra s'employer à trouver rapidement une solution à ces problèmes. Il est encore relevé qu'en vertu de leur statut d'asbl soumis aux prescriptions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les initiatives sociales devront veiller au respect des publications légales prévues par cette loi (bilan, membres du conseil d'administration).

La commission souligne que la réalisation des trois audits permettra un nouveau départ dans la clarté et la transparence en écartant une fois pour toutes les contestations du passé.

Dorénavant toute opération comptable du genre de celles qui ont mis les initiatives dans l'inconfort, notamment l'inscription de créances fondées sur des promesses non documentées, sera définitivement prohibée. A cet égard, la rigueur à respecter dans la gestion comptable d'une association largement financée par des fonds publics doit être implacable.

*

Dans le cadre du débat sur les initiatives sociales, le sujet de l'économie solidaire est également régulièrement abordé, surtout en ce qui concerne les éléments différenciant cette forme économique du champ d'activités des initiatives sociales.

A ce titre, la commission voudrait souligner qu'elle a été associée dans une réunion jointe avec la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire à la présentation de l'avancée des travaux dans le dossier de l'économie sociale et solidaire.

La voie tracée par le plan d'action de développement de l'économie solidaire s'est concentrée sur les trois objectifs suivants:

– Améliorer la connaissance des entreprises à finalité sociale

Une série de mesures ont été prises qui contribuent et contribueront à l'atteinte du premier objectif. Une plateforme de l'économie solidaire sera créée en juillet 2013. Des avancées concrètes en matière de formation, de recherche et de sensibilisation ont abouti. Plusieurs institutions contribuent à l'effort à réaliser en ce domaine. Ainsi, un projet de recherche conduit en partenariat avec le STATEC, sur une durée de 18 mois, pour élaborer une méthode permettant de dresser un panorama statistique des acteurs de l'économie sociale et solidaire est en train d'être réalisé.

– Améliorer l'intégration dans le système économique

Dès le début et en coopération avec l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), un espace de médiation a été instauré. Ce dernier est censé gérer les situations éventuelles de „concurrence déloyale“ des projets solidaires par rapport à l'entrepreneuriat classique. Jusqu'à présent, très peu de plaintes ont été introduites.

Le projet de loi créant un statut spécifique pour les entreprises à finalité sociale ou solidaire est en voie de finalisation. Actuellement, une phase de consultation technique avec les autres Ministères concernés (Finances, Justice, Classes moyennes) est en cours. Le point de départ de ces travaux a été fourni par les réflexions sur cette problématique menées lors de la réforme de la législation sur les asbl. La forme de l'association sans but lucratif (asbl), forme pour laquelle la plupart de ces initiatives ont jusqu'à présent opté, se prête en effet mal pour des activités commerciales. Il a été constaté que ce statut juridique devrait répondre à trois enjeux: 1) permettre une participation plus efficace sur les marchés, 2) donner une visibilité à la particularité de ces entreprises, 3) assurer l'accès au financement privé de ces entreprises. C'est sur cette base qu'ont été examinés des modèles juridiques élaborés par d'autres Etats et visant à répondre aux spécificités d'entreprises dont la finalité première est sociale et non lucrative.

En fin de compte et pour des raisons de simplicité, ce statut se greffera sur la forme d'une entreprise commerciale, tout en l'adaptant à la finalité et aux besoins particuliers des entreprises solidaires. De manière proactive, il a été veillé à ce que ce statut soit compatible avec la proposition de règlement communautaire sur les „Fonds d'entrepreneuriat social européens“. Celui-ci vise à permettre aux investisseurs d'identifier clairement les fonds d'investissement dont l'objet principal est d'investir dans des entreprises sociales.

– *Améliorer la solidité économique de ces entreprises*

Dans un objectif de sélectionner des projets solidaires prometteurs en termes de solidité microéconomique, le projet 1,2,3 Go Social a été lancé. Ce projet est calqué sur le modèle du 1,2,3 Go existant qui vise à promouvoir l'esprit entrepreneurial et la création d'entreprises. Le succès du premier appel, visant à récompenser les meilleurs nouveaux projets solidaires, a surpris: 31 projets ont été introduits et 24 de ces projets ont été acceptés par le groupe de travail instauré. Ces projets ont pour objet des activités très diverses (crèches/maison relais, éducation et formation, microfinances, transports, responsabilité sociale des entreprises, construction, production et vente de produits artisanaux, sécurité, etc.). Les premiers lauréats ont été dévoilés en novembre 2012 lors d'une journée consacrée à l'économie solidaire organisée à Esch-Belval. Les projets gagnants ont été récompensés par un soutien financier.

*

VI. LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

1) Au terme de ses travaux qui se sont étalés sur les dix derniers mois, la Commission du Travail et de l'Emploi voudrait d'abord souligner que la politique de l'emploi est évidemment largement tributaire d'options prises dans d'autres domaines politiques, en particulier de celles visant l'éducation, le cadre économique général, la promotion de l'esprit d'entrepreneuriat et, au-delà de l'horizon national, les incitations pour l'emploi développées au niveau européen.

Aussi la commission est-elle amenée à formuler les présentes recommandations dans le contexte persistant de la crise financière et économique déclenchée en 2008, dans laquelle notre pays doit s'efforcer de combattre le climat de morosité conjoncturelle auquel il se voit confronté.

La commission souligne que la relance de l'emploi et la réduction significative du taux de chômage passe par un retour à une **croissance économique durable dans une économie performante et compétitive**. Si la commission se concentre sur la politique de l'emploi proprement dite, elle est néanmoins consciente que le thème de la **compétitivité de l'économie** y est étroitement lié. Au sujet de cette notion de compétitivité, la commission voudrait faire sienne les réflexions de la Commission des Finances et du Budget dans son rapport sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 disant que la compétitivité „est une notion complexe qui englobe une multitude de facteurs économiques, sociaux, environnementaux et institutionnels et qui ne se laisse surtout pas réduire à la seule comparaison de coûts salariaux ou de niveaux de productivité. A côté d'un set d'indicateurs macroéconomiques (niveau et croissance du PIB, emploi, chômage, inflation, finances publiques, degré de diversification), elle doit également considérer les cadres fiscal et légal, les aspects institutionnels (procédures administratives, bureaucratie), les infrastructures, le système d'éducation et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, la capacité d'innovation (recherche, transfert de technologies, utilisation des technologies de l'information et de la communication („TIC“)), la cohésion sociale (risque de pauvreté, répartition de la richesse et des revenus) et les facteurs environnementaux“.

En relevant encore que différents rankings montrent que, au plan de la compétitivité, le Luxembourg figure en bonne position au plan international, la Commission du Travail et de l'Emploi estime que la préservation et, dans la mesure du possible, l'amélioration de cette position avantageuse est et doit demeurer un objectif politique prioritaire. A cet égard la Commission du Travail et de l'Emploi relève que le débat de consultation sur la compétitivité le lendemain du présent débat sur l'emploi permettra d'approfondir ce sujet.

Pour sa part, la commission considère que certaines analyses unilatérales, préconisant l'austérité salariale et des coupures substantielles dans le droit du travail comme remède unique permettant de sortir de la crise, ne sont pas fondées. La commission se prononce contre toute tendance à la **précarisation des relations de travail**. (voir sub IX, les considérations sur le travail intérimaire.)

En revanche, la commission invite le gouvernement à **renforcer encore davantage ses efforts en faveur de la diversification économique** pour réduire la dépendance du pays vis-à-vis de la place financière. Elle demande d'accélérer le **développement des nouveaux secteurs prometteurs susceptibles de créer des emplois nouveaux**. De nouveaux créneaux pourront voir le jour dans les domaines de l'environnement, de la santé, de la logistique ainsi que dans les technologies de l'information et de

la communication. A cette fin, il faut créer un environnement fiscal, infrastructurel et réglementaire favorable à de nouvelles activités économiques génératrices d'emplois.

La commission a toutefois également noté au cours de ses auditions que les représentants patronaux ont mis en garde contre une trop grande focalisation de l'activité économique sur la haute technologie – donc des activités à haute valeur ajoutée – aux dépens d'activités plus traditionnelles, notamment dans le domaine industriel susceptibles d'occuper des salariés à faible ou moyenne qualification.

La Commission du Travail et de l'Emploi invite le gouvernement à étudier les moyens pouvant être mis en œuvre pour maintenir au pays des activités de production, surtout dans le secteur industriel, offrant des emplois aux travailleurs peu qualifiés. Dans ce même contexte, la commission propose d'encourager l'esprit d'entrepreneuriat auprès des jeunes et de favoriser la revalorisation des professions dans le secteur de l'artisanat.

*

Au-delà de considérations visant le cadre économique général, la commission s'est concentrée sur la politique de l'emploi proprement dite.

II) Au cours de ses travaux, la commission a une fois de plus été confrontée au **paradoxe** consistant dans la contradiction apparente entre la montée du chômage et, parallèlement, la création significative, même encore depuis le début de la crise financière en 2008, d'emplois nouveaux. Un objectif prioritaire de la politique de l'emploi consiste à trouver des réponses à cette **inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi**. Un rôle central à cet égard revient à l'ADEM dans sa fonction d'intermédiation entre demandeurs d'emploi et emplois disponibles dans les entreprises et dans sa collaboration avec les autres départements ministériels compétents, à savoir le Ministère du Travail et de l'Emploi, le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

La Commission du Travail et de l'Emploi estime que tout projet d'implantation de nouvelles entreprises doit déclencher automatiquement, dès la phase préparatoire, la concertation des instances précitées en vue de la mise en place de toute mesure, principalement de formation, permettant **d'adapter l'employabilité de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM de manière à rendre possible leur affectation à des emplois nouvellement créés**. La commission considère que c'est encore par ce biais que pourront être renforcés les efforts pour améliorer le taux de demandeurs d'emploi résidents inscrits auprès de l'ADEM pouvant être affectés aux emplois nouveaux, étant entendu que ces efforts se situent dans un marché de travail de la Grande Région et ces demandeurs subissent donc la concurrence des demandeurs d'emploi des régions limitrophes.

La Commission du Travail et de l'Emploi se prononce pour la mise en place, notamment avec le concours de la Maison de l'orientation, d'une **stratégie des compétences** anticipant les besoins à venir en fonction des besoins futurs de l'économie.

Le problème de l'inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi doit également être abordé au niveau **d'une meilleure orientation scolaire et de qualifications appropriées à confier aux jeunes durant leur parcours scolaire dans les différentes voies de formation**. Il faudra rechercher une meilleure concordance entre les profils des jeunes accédant au marché de l'emploi et les exigences y recherchées.

L'information et l'éducation en vue d'un choix professionnel adéquat doivent intervenir le plus tôt possible pour éviter que des jeunes s'engagent dans des voies menant à des impasses professionnelles sans perspectives.

D'une façon générale, la politique d'éducation et de formation devra diminuer la vulnérabilité d'une trop grande partie de la population résidente par rapport au marché de l'emploi. A ce titre, la Commission du Travail et de l'Emploi invite le gouvernement à intensifier les **efforts contre le décrochage scolaire** qui est une des raisons principales du trop grand nombre de jeunes demandeurs d'emploi sans qualification et sans réelle perspective sur le marché de l'emploi. Elle invite le gouvernement à mettre en place des réformes scolaires qui placent l'élève au centre des préoccupations et qui favorisent une véritable culture de l'apprentissage.

A noter que dans le cadre de l'Agenda 2020 de l'UE, le Luxembourg s'est proposé à réduire le taux de décrocheurs scolaires durablement à moins de 10%.

Dans cette optique, la commission se prononce pour une meilleure présentation de l'encadrement que l'ADEM offre aux jeunes demandeurs d'emploi, en particulier à la catégorie des jeunes décrocheurs

scolaires, notamment avec l'objectif d'enlever à ces jeunes leurs réticences psychologiques de faire appel aux services de l'ADEM.

La **Recommandation „Garantie jeunes“ de la Commission Européenne** veut que les jeunes de moins de 25 ans sans emploi reçoivent, dans les 4 mois suivant leur sortie de l'école ou leur perte d'emploi, une offre portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage. Quant à la **mise en œuvre de cette garantie**, la commission renvoie à ses réflexions circonstanciées au chapitre IV, B) sous le titre „l'ADEM et les jeunes demandeurs d'emploi“ (page 34). La Commission du Travail et de l'Emploi souligne que la contrepartie des démarches à entreprendre par l'ADEM pour traduire cette garantie en pratique, consiste dans la **disponibilité du jeune demandeur d'accepter l'offre** lui soumise et de s'investir à son tour activement dans la stabilisation de ses perspectives professionnelles.

III) Une large partie des travaux de la commission a été consacrée à la **réforme de l'ADEM et au processus de sa mise en œuvre** (voir explications circonstanciées figurant au chapitre IV).

La commission a noté qu'au cours des auditions les représentants syndicaux et patronaux ont grosso modo salué la réforme de l'ADEM comme allant dans la bonne direction. Ces mêmes représentants, en particulier les responsables des ressources humaines d'entreprises et d'une fédération patronale, n'ont toutefois pas manqué de mettre en exergue la plus grande efficacité des **consultants externes détachés à l'ADEM par les entreprises**. Tous les intervenants ont souligné que l'expérience professionnelle concrète des consultants externes leur permet de mieux *développer* les liens entre les exigences spécifiques des emplois vacants et le profil des demandeurs d'emplois.

L'initiative de détacher à l'ADEM des consultants directement issus des entreprises s'est avérée concluante et la commission plaide pour son renforcement.

Parallèlement il a été relevé par des représentants patronaux que les conseillers professionnels ayant suivi la filière administrative traditionnelle devraient bénéficier de formations permettant de renforcer leurs connaissances au sujet de la spécificité et des exigences propres à une entreprise déterminée. Il s'agit d'une condition indispensable pour réussir à guider des demandeurs vers des emplois appropriés en fonction, d'une part, de leurs aptitudes personnelles et, d'autre part, de l'exigence de l'entreprise. La Commission du Travail et de l'Emploi partage cette appréciation.

Voilà pourquoi, la commission considère que sur ce point il y a lieu de pousser encore plus en profondeur la réforme de l'ADEM dans le sens de **liens plus étroits à établir avec les entreprises**. Dans le cadre de cette large ouverture aux entreprises, il est strictement nécessaire que tous les conseillers professionnels acquièrent des connaissances approfondies concernant les rouages, les structures internes ainsi que les conditions et l'environnement de travail propres à chaque entreprise. Ces connaissances sont indispensables pour instaurer un climat de confiance entre l'ADEM et les entreprises et pour permettre aux conseillers professionnels de remplir leurs fonctions de façon proactive. La mise en œuvre du système informatique ROME (Répertoire opérationnel des métiers et emplois), qui se trouve actuellement en phase de test, contribuera à améliorer la qualité et le taux de réussite des activités de placement de l'ADEM.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que la contrepartie impérative de la plus large ouverture de l'ADEM aux entreprises consiste dans le **respect systématique par ces dernières de l'obligation de déclaration des postes vacants à l'ADEM**. Lors des auditions, les représentants des syndicats ont particulièrement déploré le fait que malgré de multiples appels à la bonne volonté l'obligation de déclaration n'est largement pas respectée de manière à ce que globalement l'efficacité de l'ADEM dans le placement risquerait de demeurer insatisfaisante.

Quant à la question de l'opportunité de sanctions ou mesures contraignantes en cas de non-respect de l'obligation, la Commission du Travail et de l'Emploi **renvoie à ses réflexions détaillées au chapitre II, C)** dont il ressort que la mise en place d'un système de déclaration assorti de sanctions rigides et automatiques ne constitue pas une option réaliste. D'ailleurs, dans de nombreux pays européens l'obligation de déclaration a été supprimée. En revanche, la véritable incitation aux employeurs à renforcer leur collaboration avec l'ADEM consiste dans **l'amélioration de la qualité du service qui leur est offert**. De cette manière, les employeurs pourront être amenés à confier davantage encore à l'ADEM le rôle de facilitateur dans le rapprochement entre demandeur et emploi adéquat. La commission renvoie encore à ses explications concernant la création d'un Service „Employeurs“ au chapitre IV, B), page 32.

La commission soutient les efforts de réorganisation interne développés au sein de l'ADEM, notamment ceux ayant pour objet de décharger les conseillers professionnels de toute mission étrangère à l'activité de placement proprement dite.

Tout en renvoyant aux réflexions circonstanciées sur le ratio conseiller professionnel/demandeurs d'emploi au chapitre IV ci-dessus, la Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministre dans sa démarche de se faire autoriser dans le cadre du *numerus clausus* un **recrutement supplémentaire de 25 agents à affecter au service placement**.

La commission **partage l'appréciation du Ministre que ce renforcement est de rigueur**. Le recrutement proposé portera l'effectif de l'ADEM au minimum requis pour qu'elle puisse remplir ses missions dans le respect des normes de qualité et d'efficacité.

Le renforcement est indispensable pour tenir compte à la fois par la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, la nécessité d'offrir un service de qualité ainsi que le développement de nouveaux projets visant un meilleur accompagnement et une insertion appropriée des demandeurs. La commission estime encore qu'il est impératif de prévoir des **procédures et modalités de recrutement** adaptées aux besoins spécifiques du service des conseillers professionnels.

La Commission du Travail et de l'Emploi a été informée qu'il est prévu d'effectuer le recrutement en partie par la voie traditionnelle du concours de la Fonction publique et en partie par le détachement ou l'engagement de professionnels issus du secteur privé, pouvant de préférence se prévaloir d'une expérience dans les ressources humaines. La Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'il y a lieu de mettre l'accent sur cette deuxième voie de recrutement.

De toute façon, les conseillers devront se prévaloir d'un profil professionnel et personnel susceptible d'orienter au mieux les demandeurs d'emploi dans leur recherche d'un nouveau poste de travail. Par ailleurs, ils devront suivre les formations continues indispensables à tout accompagnement efficace des demandeurs d'emploi.

La commission a pris note qu'à l'avenir la direction de l'ADEM compte davantage s'appuyer sur les **indicateurs de performance** pour évaluer ses activités de placement. Elle peut soutenir cette démarche tout en relevant cependant qu'elle partage les réticences du Prof. Dr Stefan Sell de l'Université de Coblenz-Remagen face à une standardisation trop poussée du processus de placement. Le risque d'anonymisation attaché à pareille démarche comporte souvent le désavantage capital que les aspects psychologiques du demandeur d'emploi sont négligés. Ainsi, le Prof. Dr Sell a relevé qu'il n'est pas dû au hasard que les meilleurs résultats de placement sont enregistrés en milieu rural dans la mesure où les facteurs humains y sont encore plus largement pris en considération. (voir explications détaillées sous le chapitre V, A).

La Commission du Travail et de l'Emploi en déduit qu'il est nécessaire **d'investir dans le facteur temps à mettre à la disposition du demandeur d'emploi** plutôt que de gaspiller ce même temps dans une croyance exagérée dans des processus d'évaluation, de contrôle et d'informatisation. Il convient de revaloriser le facteur psychologique dans le processus de placement.

IV) Quant aux **différentes mesures et aux instruments pour l'emploi**, la commission renvoie aux considérations circonstanciées figurant au chapitre III de son rapport. Elle salue le fait que **l'évaluation du CIE et du CAE réalisée par le CEPS/Instead** a permis au gouvernement et au Parlement de rectifier le tir en procédant aux adaptations nécessaires de ces deux mesures par le biais de la loi du 29 mars 2013.

En ce qui concerne plus particulièrement **l'aide au réemploi**, la commission renvoie à ces observations critiques détaillées développées dans son avis sur le rapport d'activité du Médiateur, figurant au chapitre III, D). Ces critiques devront inspirer les modifications à apporter au règlement grand-ducal du 17 juin 1994 concernant les modalités et conditions d'attribution de l'aide au réemploi. Elle prend acte de ce qu'en définitive le gouvernement entend proposer au Parlement un projet de loi visant à **éliminer les pires abus en la matière**, en particulier tous ceux dénaturant l'aide au réemploi de sa finalité initiale pour en faire une subvention non justifiée de salaire au profit de l'employeur.

En ce qui concerne **l'ensemble des autres mesures**, dont la commission a présenté au chapitre III, E) un aperçu schématique quant à leurs conditions d'octroi et à leur coût respectif, il faut constater que jusqu'à présent aucune évaluation spécifique n'en a été faite. La commission demande au gouvernement de **faire procéder à ces évaluations et de les présenter à la Chambre avant la fin de l'année en cours**.

La Commission du Travail et de l'Emploi prend acte de ce que le Ministre a annoncé que le projet de loi précité portant réforme de l'aide au réemploi comportera également une série d'ajustements de différentes autres mesures pour l'emploi. Les ajustements en question comporteront notamment la **suppression de la faculté des employeurs de cumuler** concomitamment ou successivement **plusieurs mesures pour un seul salarié**, suppression que la Commission du Travail et de l'Emploi approuve.

En ce qui concerne l'ensemble des **mesures de formation** à proposer par l'ADEM aux demandeurs d'emploi, la commission renvoie en premier lieu aux explications circonstanciées figurant au chapitre III, C) portant sur l'évaluation des formations suivies par les intéressés.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que la situation du demandeur d'emploi bénéficiaire de l'indemnité de chômage ne doit pas être conçue, ni par l'ADEM, ni par le bénéficiaire lui-même, comme une période d'inactivité prolongée se limitant à l'attente passive d'une hypothétique embauche. Au contraire, cette période doit obligatoirement être mise à profit pour **faire bénéficier le demandeur de mesures de formation ciblées susceptibles d'améliorer son employabilité en vue de sa réinsertion sur le marché de l'emploi**. Ce genre d'offre de formation doit être considéré comme un élément indissociable de la prise en charge et de l'encadrement global dont bénéficie le demandeur, à préciser dans la convention de collaboration. A ce titre, certaines **formations** seront à qualifier **d'obligatoires** et le fait de s'y soustraire doit être sanctionné.

En ce qui concerne **la préretraite-solidarité**, la Commission du Travail et de l'Emploi a pris connaissance de l'annonce faite par le Premier Ministre dans le cadre du débat sur l'état de la Nation de proposer l'abolition de cette forme de préretraite. Au cours des auditions, les représentants patronaux ont fait valoir que cette forme de préretraite n'a effectivement plus de raison d'être dans le contexte économique actuel. Les représentants syndicaux pour leur part ont critiqué ce projet d'abolition comme susceptible de provoquer une augmentation sensible du chômage respectivement du moins ont demandé la mise en place d'un instrument de remplacement, ceci notamment pour tenir compte des situations où cette forme de préretraite a permis de créer des postes d'apprentissage.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a confirmé que le gouvernement présentera à la Chambre des Députés un projet de loi portant abolition de la préretraite-solidarité et adaptation de différentes autres formes de préretraite. Selon le gouvernement, l'abolition se trouve justifiée notamment par le fait que la composante solidarité de cette forme de préretraite, à savoir l'embauche nouvelle corrélativement à la mise à la préretraite, n'a plus pu être respectée. En même temps, le gouvernement propose aux partenaires sociaux de procéder à certaines adaptations des conditions d'ouverture à la préretraite pour travail posté afin que des salariés qui jusqu'à présent pouvaient bénéficier de la préretraite-solidarité, deviennent éligibles à cette forme de préretraite, en particulier dans le secteur hospitalier. Les conditions d'ouverture de la préretraite pour travail posté seront donc à réaménager de manière à ce que certains des salariés de ce secteur pourront y avoir accès.

La Commission du Travail et de l'Emploi peut se rallier à la proposition gouvernementale, à condition que le projet de loi afférent comprenne effectivement des mesures accompagnatrices susceptibles de tenir compte de situations de rigueur pouvant naître de l'abolition.

V) Notre marché de l'emploi nécessite encore une stratégie cohérente de mesures favorisant le **maintien dans l'emploi**. A cet égard, la Commission du Travail et de l'Emploi souligne en premier lieu la nécessité, notamment pour les services de l'ADEM, d'intervenir avant les échéances fatidiques du licenciement ou de la faillite, ceci afin d'éviter la stigmatisation inévitable liée au chômage.

La commission estime que **l'observation des clignotants** pouvant annoncer des difficultés dans des entreprises doit être affinée. En particulier, la commission soutient les propositions des syndicats préconisant une **extension des missions du secrétariat du Comité de conjoncture** en ce qui concerne l'analyse permanente et prospective de la situation des entreprises et sa capacité d'intervenir par anticipation à d'éventuelles difficultés majeures s'annonçant dans des entreprises.

La commission considère que les propositions formulées par les syndicats visant un renforcement des dispositions sur le maintien de l'emploi, notamment celle se prononçant pour la mise en place de structures de gestion des sureffectifs, méritent d'être approfondies.

La Commission du Travail et de l'Emploi a pris acte de ce qu'un groupe de travail gouvernemental avec des représentants des partenaires sociaux est occupé à étudier les améliorations pouvant être apportées aux dispositions légales sur le maintien dans l'emploi.

En ce qui concerne plus spécifiquement le **maintien dans l'emploi des salariés plus âgés**, la Commission du Travail et de l'Emploi partage l'avis de l'UEL que la formation des travailleurs tout au long de leur parcours professionnel constitue un facteur important du maintien dans l'emploi. A défaut de mettre continuellement à jour leurs connaissances notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies, de nombreux salariés risqueront de réduire significativement leur employabilité en s'approchant de leur fin de carrière. Selon la Commission du Travail et de l'Emploi, la conséquence à tirer de cette évolution doit consister dans une extension et une systématisation des programmes de forma-

tion continue à offrir aux salariés; certaines formations continues jugées indispensables pour maintenir le niveau d'employabilité des salariés seront à qualifier d'obligatoires.

En même temps, la Commission du Travail et de l'Emploi, à l'instar des représentants syndicaux, rappelle que la loi annoncée pendant les débats sur la réforme des pensions concernant **un paquet de mesures en matière de politique et de gestion des âges** fait toujours défaut. Au vu de la forte proportion des chômeurs de longue durée âgés de 50 ans ou plus, la Commission du Travail et de l'Emploi souligne l'importance de cette prochaine initiative législative et elle note que les syndicats proposent d'y prévoir l'obligation légale de négocier l'introduction et l'adaptation annuelle d'un plan d'actions et de discriminations positives pour la sauvegarde et la protection des conditions de travail et de l'emploi des salariés âgés dans les entreprises. Le Ministre du Travail a annoncé que le projet de loi en question sera déposé dans un délai rapproché.

D'une façon générale, la Commission du Travail et de l'Emploi **invite le gouvernement à renforcer encore la politique du maintien dans l'emploi**, surtout dans sa composante visant la gestion des âges, de manière à contribuer ainsi à ce que les objectifs que le Luxembourg s'est donnés dans le cadre de l'Agenda 2020 – à savoir un taux d'emploi global pour la tranche d'âges de 20 à 64 ans de 71% jusqu'à 2015 et de 73% jusqu'à 2020 – puissent être atteints.

VI) La Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'une attention toute particulière doit revenir à **la problématique des demandeurs d'emploi à faible employabilité en raison de leur éloignement du marché de l'emploi**, non seulement dû à l'insuffisance manifeste de leur qualification professionnelle, mais souvent encore à des problèmes personnels d'ordre sociopsychologique. Il faut constater que pour ces personnes même le fait de bénéficier de l'une ou de l'autre des mesures ci-dessus mentionnées n'est pas de nature à leur permettre l'insertion ou la réinsertion sur le marché de l'emploi. La Commission du Travail et de l'Emploi se prononce donc pour une **prise en charge spécifique** de cette catégorie de demandeurs d'emploi dans le cadre de mesures relevant du traitement social du chômage, comportant notamment un accompagnement socio-éducatif, à promouvoir par les initiatives sociales de l'emploi et par l'économie solidaire.

La réintégration professionnelle de personnes très éloignées du marché du travail est une des priorités du Ministère du Travail et de l'Emploi. Actuellement, deux Centres de Formation (Michel Wolff – ProActif; FEST – Forum pour l'Emploi) ont pour objectif de développer les compétences sociales et techniques des demandeurs d'emploi en vue de les préparer à s'intégrer sur le deuxième, voire même le premier marché de l'emploi. Au cours de 2012, ces deux Centres de formation ont accueilli 467 bénéficiaires entre 18 et 65 ans, inscrits à l'ADEM et difficilement intégrable au premier marché de l'emploi.

La Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministère du Travail et de l'Emploi dans sa volonté de renforcer cette structure existante, en constituant une nouvelle association sans but lucratif qui regroupera les deux Centres existants tout en y rajoutant un nouveau Centre de Formation Social et Technique dans le sud du pays, plus précisément à Esch-sur-Alzette. Cette nouvelle structure sera très étroitement liée à l'Agence pour le développement de l'emploi. En effet, c'est l'ADEM qui sera en charge de la sélection des demandeurs d'emploi ayant besoin d'une telle formation sociale et technique et c'est donc l'ADEM qui définira un parcours de réinsertion de ces personnes, parcours dans lequel la formation sociale et technique constituera une première étape.

Un groupe de travail a été constitué qui a pour objectif de mettre en place cette nouvelle structure qui devrait être opérationnelle dès le mois de juin 2013.

La Commission du Travail et de l'Emploi souligne que le problème de l'éloignement du marché de l'emploi doit en particulier être combattu dans le chef des **jeunes demandeurs d'emploi n'ayant accompli que la seule scolarité obligatoire**. Ces derniers sont éloignés du marché concurrentiel et leur situation continue à s'aggraver tant qu'ils n'ont pas d'emploi.

Le Ministre a informé la commission que, pour donner un coup de pouce à ces jeunes, le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'Agence pour le développement de l'emploi (Services Emploi Jeunes et Orientation) ont lancé début 2013 un **projet pilote** en collaboration avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (Service de la Formation professionnelle, Centre National de la Formation continue, Action Locale pour Jeunes, Ecole de la deuxième chance), le Ministère de la Famille (Service National de la Jeunesse) et les Centres de formation FEST et Michel Wolff, dont question ci-dessus.

Le projet est destiné à des jeunes de 18 à 25 ans, inscrits à l'ADEM et éloignés du marché de l'emploi qui participent à **une formation sociopédagogique d'initiation aux métiers** de 2 mois, suivie

d'une expérience d'initiation professionnelle dans une entreprise privée pendant 1 mois tout en restant affectés aux Centres de formation. Au cours de ces 3 mois, il s'agit de conférer aux jeunes certains bagages élémentaires pour augmenter leur employabilité.

L'entreprise qui aura ainsi donné une chance à un jeune en appliquant le principe de la responsabilité sociale, aura ensuite la possibilité de continuer sa collaboration avec le jeune par un contrat d'appui-emploi (CAE) d'une durée de 12 mois avec une éventuelle prolongation de 6 mois. L'instrument du CAE est donc ouvert à titre exceptionnel au secteur privé pour la catégorie spécifique de jeunes demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail.

Pendant la durée du CAE, le jeune continuera d'être accompagné par l'ADEM et aura par ailleurs la faculté de rattraper des éléments de scolarité de manière à pouvoir accéder à l'apprentissage pour adultes. A noter que le jeune bénéficiera d'une indemnité durant les 3 premiers mois de stage et de formation et qu'il sera évidemment rémunéré au salaire social minimum durant le CAE.

Au vu des explications fournies par le Ministre, la commission considère qu'il s'agit d'un projet prometteur permettant de rapprocher le jeune de l'activité économique tout en améliorant sa scolarité. La commission appuie pleinement ce projet et tient également à souligner l'apport positif des employeurs dans sa réalisation.

Toutefois, la commission a également été informée que sur les 161 jeunes contactés par l'ADEM pour participer à la première session de ce projet, seulement 46 se sont déclarés prêts à y participer et, suite à des abandons, 36 jeunes demandeurs seulement suivront ce cycle de formation, d'initiation et d'appui-emploi jusqu'à son terme. La commission considère qu'il s'agit d'un résultat insatisfaisant et particulièrement regrettable. Elle estime que cette réticence traduit un **véritable malaise sociétal** et **qu'il importe donc que les responsables du projet s'investissent dans un travail assidu de persuasion** pour amener des jeunes à participer à ce genre de projets.

VII) La Commission du Travail et de l'Emploi a noté qu'au cours des auditions des représentants patronaux ont reproché de manière plus ou moins prononcée aux demandeurs d'emploi résidents, notamment aux jeunes demandeurs, un **manque de disponibilité et d'engagement** et une mentalité trop empreinte de passivité et d'absence de goût à l'effort.

La Commission du Travail et de l'Emploi ne voudrait pas exclure de prime abord que dans le chef de certains demandeurs d'emploi un problème de mentalité puisse être à l'origine de leur écart du marché de l'emploi. Elle voudrait toutefois sur ce point encore mettre en garde contre tout jugement intempestif imputant aux demandeurs d'emploi même la responsabilité de leur situation. Elle considère que ce prétendu problème de mentalité ne doit pas être apprécié unilatéralement.

D'une part, la Commission du Travail et de l'Emploi considère que les demandeurs d'emploi doivent être incités à renforcer leurs **efforts propres** en vue de la recherche d'un emploi et bénéficier à ce titre d'un accompagnement personnalisé de l'ADEM. Ils devront rapporter la preuve de leurs démarches.

Dans ce contexte, les discussions portent également sur les **critères de l'emploi approprié** tels qu'ils sont définis au règlement grand-ducal du 25 août 1983.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'il s'agit d'une question complexe qu'il n'est guère possible de traiter exhaustivement dans un texte réglementaire. L'application correcte des critères réglementaires présuppose de part et d'autre une approche raisonnable et un engagement réciproque de bonne volonté. Quant à l'idée de critères plus contraignants, la commission estime qu'il convient d'abord d'assurer que les critères existants soient interprétés de façon à ne pas permettre aux demandeurs d'emploi de les invoquer aisément pour justifier le refus d'un emploi proposé.

D'autre part, la commission demande **d'intensifier les efforts pour faciliter l'accès des jeunes au monde du travail aussitôt que possible**, notamment par le biais du rapprochement de l'école et des entreprises par l'accomplissement de **stages à effectuer durant l'enseignement secondaire technique et classique**. Il y a encore lieu de soutenir l'intérêt des jeunes pour un plus large éventail de professions qui aujourd'hui sont à tort souvent délaissées et qui doivent dès lors être revalorisées, ceci notamment dans le secteur du tourisme et de la gastronomie.

VIII) Les représentants syndicaux ont plaidé devant la commission pour la **relance du système dual de la formation professionnelle**.

La Commission du Travail et de l'Emploi appuie cette idée. Elle considère que la stabilisation du tissu industriel, également revendiquée par les représentants patronaux, implique que les entreprises

concernées s'engagent à nouveau davantage sur la voie de l'apprentissage au sein de l'entreprise. Plus concrètement, la commission considère que l'idée de l'étatisation du centre de formation Arcelor/Mittal (Léierbud) à Differdange comme premier pas concret en vue d'une relance du système dual de la formation professionnelle (Ecole-entreprise) pour métiers industriels mérite d'être explorée.

La Commission a été informée que les négociations afférentes avec la Chambre de Commerce et Arcelor/Mittal sont en cours. Le modèle et le statut restant à définir, il est entendu que la continuité de l'institution, passant par une modernisation des infrastructures et la reprise des formateurs hautement qualifiés, doit être assurée.

IX) Au cours de ses auditions, la commission a noté les observations de plusieurs représentants patronaux estimant que **l'agencement actuel de différents paramètres sociaux** [salaire social minimum (SSM), indemnité de chômage et revenu minimum garanti (RMG)] serait tel qu'il encouragerait trop facilement la passivité et l'absence d'efforts en vue de la recherche d'un travail. L'incitation à se soumettre aux efforts d'un travail régulier devrait à nouveau être renforcée. Les représentants patronaux ont estimé qu'il faudrait dans ce contexte s'interroger sur le juste écart entre le SSM et le RMG, étant entendu qu'à l'occasion du dernier relèvement du SSM à partir du 1er janvier 2013, les deux paramètres ont pour la première fois été découplés.

La Commission du Travail et de l'Emploi estime qu'il s'agit d'un sujet sensible et complexe qui ne se prête pas à une généralisation sommaire. Il s'agit de trouver les moyens pour contrecarrer d'éventuels abus sans pénaliser ceux qui se trouvent vraiment en détresse et qui ont donc réellement besoin de la solidarité sociale. Quant aux niveaux respectifs des deux paramètres SSM et RMG, toute comparaison doit tenir compte des finalités fondamentalement différentes des deux seuils. Le SSM est censé fixer la limite inférieure de ce qui est à considérer comme rémunération juste d'une relation de travail, tandis que le RMG doit permettre aux bénéficiaires de satisfaire les besoins essentiels d'une vie sociale décente.

Les mesures d'insertion professionnelle à offrir aux bénéficiaires du RMG rentrent dans les attributions du Service National d'Action Sociale (SNAS) et comportent principalement l'affectation temporaire des bénéficiaires à des travaux d'utilité collective (ATI). La Commission du Travail et de l'Emploi estime qu'il convient d'instaurer dans ce domaine une concertation organique entre le SNAS et l'ADEM, dans l'intérêt des bénéficiaires.

Dans ce contexte, la commission souligne que **l'étude des réformes du marché de travail en Allemagne** lui a permis de mesurer à sa juste valeur le bien-fondé et l'importance de l'existence d'un salaire social minimum légal à un niveau approprié. En effet, a contrario, l'absence de salaire social minimum légal aboutit en Allemagne à l'obligation des Jobcenter de combler dans le chef de très nombreux salariés la différence entre leur salaire excessivement bas et le niveau de l'ALG II représentant le minimum vital d'existence. Cette socialisation de coûts qui devaient être assumés par les entreprises représente *une dépense* budgétaire annuelle de l'ordre de 8,7 milliards d'euros. La Commission du Travail et de l'Emploi souligne qu'une telle piste est à exclure pour le Luxembourg.

Sous le point I, la Commission a exprimé d'une façon générale son opposition à toute précarisation des relations de travail. **Le travail intérimaire** est par essence une forme de travail particulière moins stable que les relations de travail classiques. Dans un souci notamment de protection des droits du salarié intérimaire le législateur a néanmoins prévu un cadre légal strict qui prévoit entre autres une durée et un nombre de renouvellements limités des contrats de mission et garantit un salaire qui ne peut être inférieur à celui auquel pourrait prétendre un salarié de même qualification ou de qualification équivalente embauché comme salarié permanent par l'utilisateur. La Commission du Travail et de l'Emploi souligne son attachement à ce principe de l'equal pay. Elle exprime son opposition au modèle allemand dans lequel, comme le Prof. Dr Stefan Sell l'a critiqué, le travail intérimaire a été dénaturé de sa finalité pour devenir „ein verallgemeinertes Geschäftsmodell“.

La Commission du Travail et de l'Emploi relève que pour les demandeurs d'emploi ledit secteur peut incontestablement être considéré comme un moyen valable d'intégrer définitivement le marché de l'emploi. A cette fin, les services compétents de l'ADEM, par le biais de deux consultants externes spécialisés, travaillent en étroite collaboration avec certaines des entreprises de travail intérimaire établies au Luxembourg pour ainsi aider les demandeurs d'emploi à avoir des premiers contacts avec des employeurs potentiels.

X) Quant aux **initiatives sociales pour l'emploi**, la Commission du Travail et de l'Emploi a retracé au chapitre V, D) **les conclusions importantes tirées des audits** dans le cadre de la présentation de ces derniers aux différentes réunions jointes avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, en vue de placer pour l'avenir le fonctionnement et le financement des initiatives sociales pour l'emploi sur des **assises juridiques stables et transparentes**. Elle renvoie aux réflexions et recommandations circonstanciées y développées. La commission souligne le rôle important à jouer par les initiatives sociales pour l'emploi dans le traitement social du chômage.

La Commission du Travail et de l'Emploi exprime sa conviction que la réalisation des trois audits permettra un **nouveau départ dans la clarté requise** et en écartant définitivement les contestations du passé.

Au-delà des audits purement financiers et afin de pouvoir apprécier à sa juste valeur le rôle des initiatives sociales pour l'emploi, la Commission du Travail et de l'Emploi estime qu'il y a lieu de réaliser également dans un délai rapproché des audits portant sur le résultat et la plus-value de leurs activités en tant qu'instrument devant promouvoir l'insertion ou la réinsertion dans l'emploi.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé que son département fera procéder à ces études avant la fin de l'année en cours.

La commission approuve la **rigueur et la transparence** que le département du Travail et de l'Emploi applique dans la gestion des **fonds publics mis à disposition** des initiatives sociales. Elle propose de soumettre la loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi, qui a établi le nouveau modèle de financement, à une révision pour en faciliter la lecture et clarifier certaines difficultés de compréhension.

La Commission du Travail et de l'Emploi a évoqué sous le chapitre V, D) in fine le risque de **concurrence déloyale** dans le chef des initiatives sociales dans la mesure où leurs activités subventionnées dans certains domaines empiètent sur celles d'acteurs économiques privés dans les mêmes domaines. Dans certains cas de figure, cette concurrence peut aboutir à des effets pervers exorbitants et inacceptables: des activités des initiatives subventionnées par l'Etat peuvent entraîner implicitement des licenciements auprès d'entreprises privées qui perdent des parts de marché en raison de la concurrence déloyale exercée par les initiatives. Ces licenciements à leur tour viennent alourdir les dépenses du Fonds pour l'emploi.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que dans la situation économique tendue actuelle, ce problème appelle une solution rapide et équilibrée respectant sur base de la compréhension mutuelle les attentes légitimes des parties en cause. Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration pourra faire insérer des dispositions en ce sens dans le guide administratif et financier régissant les relations de son département avec les initiatives sociales.

XI) La Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministre délégué à **l'Economie solidaire** dans ses efforts, en collaboration avec d'autres départements ministériels concernés, de mettre au point et de déposer prochainement le projet de loi portant création d'un nouveau **statut juridique d'entreprise à finalité sociale** pouvant être adopté par les associations sans but lucratif actives dans le domaine de l'économie solidaire. Il s'agit d'un important pas pour placer cette dernière sur une base juridique transparente et stable.

XII) La Commission du Travail et de l'Emploi estime que **les communes** pourront plus activement encore être associées à la mise en oeuvre de la stratégie pour l'emploi, en particulier en ce qui concerne leur apport dans la création de postes d'apprentissage. Une nouvelle concertation avec le Syvicol pourra préciser les contributions à initier par les communes.

Luxembourg, le 8 mai 2013

Le Président,
Lucien LUX

Les Rapporteurs,
André BAULER,
Roger NEGRI

Annexe: Estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'Emploi

Estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'Emploi

	Unité: euros												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDS POUR L'EMPLOI													
I. Mouvements du fonds (Récapitulatif)													
- Avoir au 01.01.	152 142 634	87 125 093	4 652 747	80 154 385	54 866 010	164 798 938	280 758 725	96 038 568	108 179 055	67 688 658	-2 144 530	-49 913 052	-67 930 994
- Produit de l'impôt de solidarité	86 292 508	93 065 039	104 892 656	115 471 060	114 610 831	122 481 885	128 532 490	209 604 479	216 719 922	342 624 845	349 477 342	356 466 889	363 596 227
- Produit de la cotisation sociale sur carburants	108 316 857	128 235 896	147 836 006	145 893 173	142 342 043	134 348 141	131 538 932	136 075 322	133 911 121	133 000 000	133 000 000	133 000 000	133 000 000
- Remboursements	-35 124 815	43 144 392	41 117 094	38 247 473	37 645 067	38 230 658	38 993 319	43 251 209	36 980 007	31 500 000	31 600 000	31 600 000	31 600 000
	15 000 000	10 000 000	145 000 000	50 000 000	200 000 000	332 106 257	50 000 000	160 000 000	190 000 000	120 000 000	130 000 000	130 000 000	130 000 000
Total recettes	244 734 180	274 445 327	438 846 356	349 611 706	494 897 941	627 166 941	349 004 741	548 931 010	577 611 050	627 124 845	644 077 342	651 066 889	658 196 227
- Dépenses	309 751 722	356 917 673	363 344 718	374 900 081	384 665 013	511 207 154	533 724 899	536 790 523	618 101 447	696 958 033	691 845 864	669 084 830	676 924 965
- Avoir au 31.12.	87 125 093	4 652 747	80 154 385	54 866 010	164 798 938	280 758 725	96 038 568	108 179 055	67 688 658	-2 144 530	-49 913 052	-67 930 994	-86 659 732
II. Programme des dépenses													
A. Dépenses générales													
a. Indemnités de chômage													
1. Chômage complet	108 407 866	121 468 517	120 359 021	124 559 798	128 042 952	181 828 537	193 425 561	188 902 638	218 696 394	245 000 000	245 000 000	220 000 000	220 000 000
2. Remb. Chômage des frontaliers					260 801	55 708 663	28 207 709	12 903 873	9 528 742	30 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000
3. Chômage partiel	531 051	563 603	634 388	572 353	2 600 801	2 999 142	2 999 142	2 999 142	28 324 831	30 000 000	25 000 000	20 000 000	20 000 000
4. Chômage pour intempéries/accidentel et technique	6 278 583	10 014 471	13 973 107	2 817 941	2 999 142	13 864 479	18 358 403	11 643 563	12 929 816	16 000 000	14 000 000	14 000 000	15 000 000
Sous-total a	115 217 501	132 046 590	134 966 516	127 930 092	131 302 895	250 901 679	239 991 673	213 450 074	269 479 783	321 000 000	314 000 000	284 000 000	285 000 000
b. Actions pour combattre le chômage des jeunes													
b.1 Dépenses sans cofinancement communautaire													
1. CAT - Etat	9 569 102	11 481 155	10 910 406	7 849 805	632 727	0	0	0	0	0	0	0	0
2. CAT - Autres (communes, privé, etc.)	7 488 495	7 799 242	10 281 835	8 665 763	3 100 834	12 354	10 837	8 806	0	0	0	0	0
3. CAE - Etat (contrat appui emploi)					1 408 066	1 786 927	2 223 156	2 659 308	3 027 037	3 250 000	3 250 000	3 250 000	3 250 000
4. CAE - communes, ashi, etc. (contrat appui emploi)					80 029	765 118	940 187	2 037 305	3 049 326	3 250 000	3 250 000	3 250 000	3 250 000
5. CIE (contrat d'initiation à l'emploi)					375 990	2 976 127	3 677 155	4 659 194	10 091 319	12 000 000	12 000 000	12 000 000	12 000 000
6. CIE (expérience pratique)							544 332	1 576 569	2 680 700	1 700 000	1 800 000	1 900 000	1 900 000
7. CIE (remb. cot. sec. 18 mois après CIE)							1 076 322	542 333	113 314	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
8. CAE/CIE (prime unique aux employeurs)								544 878	2 255 116	2 000 000	500 000	500 000	500 000
8. Stages d'insertion	5 453 501	6 078 451	7 864 550	7 825 521	1 099 842	0	0	0	0	0	0	0	0
9. Complément à l'indemnité pour stagiaires et CAT	96 675	199 767	209 721	73 197	33 596	34 467	49 588	34 229	30 998	50 000	50 000	50 000	50 000
10. Indemnité d'apprentissage & divers	608 584	329 749	382 364	8 409	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sous-total b	23 216 357	25 888 365	29 648 975	25 072 329	10 016 309	6 451 090	10 244 692	15 056 253	21 247 810	23 250 000	21 850 000	21 950 000	21 950 000

Estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'Emploi

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDS POUR L'EMPLOI													
c. Actions en faveur de l'emploi													
c.1 Dépenses sans cofinancement communautaire													
1. Stages de réinsertion professionnelle (hors chômeurs indemnisés)	2 892 981	4 188 708	5 618 938	6 592 553	6 389 948	5 715 522	8 313 265	9 541 023	9 246 274	11 000 000	11 000 000	11 000 000	11 000 000
2. Garantie de salaires	5 940 242	7 749 442	6 808 413	7 959 857	8 617 783	10 860 651	12 075 836	18 401 658	14 762 771	19 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000
3. Aides à la création d'entreprises par des chômeurs	119 617	157 093	148 333	339 850	146 699	245 843	362 488	328 270	214 206	350 000	350 000	350 000	350 000
4. Aides à la mobilité géographique	129 005	129 985	202 098	266 775	353 478	226 221	183 432	224 049	139 138	225 000	225 000	225 000	225 000
5. Aides au réemploi (hors sidérurgie)	16 495 059	26 690 512	26 950 007	34 049 871	39 955 972	27 828 737	39 969 809	44 877 771	43 838 121	48 000 000	48 000 000	48 000 000	48 000 000
6. SNAS - mise au travail	21 461	12 966	18 431	14 430	12 905	19 467	17 288	22 916	30 173	22 000	22 000	22 000	22 000
7. Travaux extraordinaires d'intérêt général + prêt de main d'œuvre 3 mois 2006 (MSA)	2 375 078	2 065 153	3 766 154	1 857 362	1 922 725	1 847 620	2 114 091	1 769 732	2 005 955	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
8. Préretaire (hors sidérurgie)	25 802 568	27 541 377	29 195 734	29 665 172	30 070 968	31 952 309	35 517 648	38 590 950	42 458 002	41 000 000	41 000 000	41 000 000	41 000 000
9. Participation au paiement d'une indemnité de congé parental	16 570 336	16 089 140	14 887 836	14 290 480	13 653 221	13 225 235	11 918 378	11 125 000	12 359 262	13 500 000	13 500 000	13 500 000	13 500 000
10. Déachement de main-d'œuvre ADEM	1 819 334	2 003 339	1 846 567	1 991 192	2 003 628	2 556 490	2 691 696	2 780 373	3 944 650	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
11. Frais informatiques ADEM	0	0	0	0	0	0	0	0	222 760	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
12. Bilans de compétence et d'insertion pour chômeurs	77 986	144 060	101 573	29 772	33 215	47 702	0	14 720	92 000	100 000	100 000	100 000	100 000
13. Pool des assist. à la direct. dans l'enseignement secondaire + encadrement psycho-social des chômeurs	4 302 603	3 113 506	2 361 766	2 228 751	2 685 390	2 848 995	3 039 017	3 631 481	3 969 019	4 200 000	4 200 000	4 200 000	4 200 000
14. Actions en faveur de l'emploi féminin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15. Aides à l'embauche de chômeurs âgés/longue durée	1 996 156	3 306 386	3 695 598	5 793 428	7 949 538	8 460 526	14 161 602	15 655 942	18 476 886	19 000 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000
16. Indemnité compensatoire travailleurs handicapés	4 921 750	10 213 163	16 727 388	23 102 255	30 451 567	36 929 833	43 707 626	51 359 824	59 978 990	65 000 000	70 000 000	75 000 000	80 000 000
17. Subsidés aux employeurs (capacité de travail réduite)	-	-	-	-	-	-	693 264	731 394	799 740	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
18. Mesures de réhabilitation et de reconversion (capacité de travail réduite)	-	-	-	-	-	-	147 829	84 407	151 842	200 000	200 000	200 000	200 000
19. Examens médicaux (capacité de travail réduite)	-	-	-	-	-	-	95 800	138 300	171 100	200 000	150 000	150 000	150 000
20. Indemnité compensatoire travailleurs handicapés	921 213	1 459 168	1 469 131	1 565 985	1 550 293	1 404 093	1 192 229	1 336 495	1 188 098	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
21. Prime encouragement embauche (art.2 loi 3/8/2010)	653 202	1 170 598	1 386 416	1 287 093	1 394 666	2 573 960	1 186 415	1 293 895	1 003 880	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
c.2. Dépenses sans cofinancement communautaire													
<i>Initiatives sociales en faveur de l'emploi</i>													
1. Forum pour l'emploi	3 770 562	4 461 479	4 058 775	5 397 900	5 397 900	7 805 700	8 090 500	11 841 375	11 098 900	11 500 000	12 000 000	12 500 000	12 500 000
2. Proactif	9 157 032	9 448 989	11 651 953	11 497 02	14 065 700	15 042 000	13 923 333	14 757 000	12 895 543	15 000 000	15 500 000	16 000 000	16 000 000
3. Objectif Plein Emploi	10 972 500	10 474 530	11 760 591	13 793 500	14 425 941	17 338 976	18 380 666	22 977 666	23 456 099	22 300 000	23 300 000	24 300 000	24 300 000
4. D&J-Job asbl	220 000	129 663	68 073	71 475	452 176	300 200	319 200	263 447	529 291	650 000	650 000	650 000	650 000
5. Eng met Schaff asbl	37 701	137 229	114 177	102 828	77 356	132 750	204 667	231 500	369 994	500 000	500 000	500 000	500 000
6. RTPH	282 423	341 046	318 758	357 982	300 750	400 900	408 900	437 600	458 333	500 000	500 000	500 000	500 000
7. COLAHOR	-	-	146 759	91 000	281 000	206 667	223 333	305 500	1 119 441	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000
8. Aarbischshlef	-	-	487 913	193 119	895 877	653 943	537 500	754 382	780 962	900 000	900 000	900 000	900 000
9. Actions locales communes	721 930	462 461	-	-	-	-	-	-	908 207	900 000	900 000	900 000	900 000
10. ZARABINA	-	-	-	-	-	-	-	-	1 465 750	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
10. Autres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c.3. Dépenses avec cofinancement communautaire	4 716 021	2 527 708	1 868 628	3 136 796	3 726 247	1 814 802,90	2 637 650	2 481 631	1 224 304	1 261 033	1 298 864	1 337 830	1 377 965
Sous-total c	114 916 761	134 017 699	145 660 010	165 676 798	186 814 945	190 419 143	222 454 779	256 677 043	271 806 765	291 008 033	293 995 864	301 034 830	306 074 965

19/04/2013

Unité: euros

Estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'Emploi

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDS POUR L'EMPLOI	11 313 614	14 150 021	10 202 571	12 866 471	12 546 367	17 797 594	16 283 765	12 543 025	14 844 107	16 000 000	16 000 000	16 000 000	16 000 000
A. Section spéciale (Formation)													
1. Aides et primes à l'apprentissage	1 524 108	1 746 142	2 037 160	3 198 943	2 989 345	3 160 403	2 744 710	2 941 491	2 963 615	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
2. Complément apprentissage pour adultes	1 027 277	930 345	720 142	10 646	0	0	0	0	29 925	0	0	0	0
3. Initiation polyvalente pour jeunes													
4. NAXI - Femmes en détresse							880 000	960 000	1 160 383	1 300 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000
5. Projet LINTGEN du PROACTIF			1 016 666	1 375 000	1 375 000	1 375 000	1 000 000	1 375 000	1 663 963	1 700 000	1 700 000	1 700 000	1 700 000
6. Projet FEST du Forum pour l'emploi			324 101	944 167	1 008 333	1 008 333	1 008 334	1 008 334	1 008 334	1 100 000	1 100 000	1 100 000	1 100 000
7. IRS - Formation secrétaire au cabinet d'avocat									42 500	50 000	50 000	50 000	50 000
8. Projets FIT4									641 268	650 000	650 000	650 000	650 000
9. Réforme ADEM - IFBL									1 778 403	1 800 000			
9. Autres actions de formation du FPE	2 333 147	4 836 329	2 375 774	524 255	496 299	2 579 557	663 759	1 933 095	569 755	600 000	600 000	600 000	600 000
Sous-total d	16 198 146	21 671 837	16 676 414	18 919 482	18 415 344	25 920 886	22 580 569	20 760 945	24 702 253	27 200 000	25 400 000	25 400 000	25 400 000
Sous-total A	269 548 765	313 624 492	326 951 815	337 618 701	346 549 493	473 692 798	495 271 713	505 944 315	587 236 611	662 458 033	655 245 864	632 384 830	638 424 965
B. Dépenses liées au secteur de la sidérurgie													
1. Travaux extraordinaires	0	3 506 276	0	0	0	0	0	0	1 087 399	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
2. Chômage partiel alternatif	9 204 598	7 287 861	4 694 274	5 747 274	4 070 145	2 462 777	4 181 083	212 900	1 208 919	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
3. Indemnité de réemploi	171 585	53 937	79 088	140 643	122 623	345 556	496 835	390 184	1 831 048	500 000	500 000	500 000	500 000
4. Préretraite	29 696 497	30 458 507	29 729 833	29 332 576	30 807 814	31 619 379	29 125 953	24 750 726	23 537 589	25 000 000	27 100 000	27 200 000	29 000 000
5. Prêt de main d'œuvre							797 441			2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Sous-total B	39 072 680	41 306 582	34 503 195	35 220 493	35 000 582	34 427 712	34 601 312	25 353 810	27 664 955	31 500 000	33 600 000	33 700 000	35 500 000
C. Remboursements comptables extraordinaires	1 130 277	1 986 599	1 889 708	2 060 887	3 114 938	3 086 644	3 851 874	5 492 397	3 199 881	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
II. TOTAL Dépenses	309 751 722	356 917 673	363 344 718	374 900 081	384 665 013	511 207 154	533 724 899	536 790 523	618 101 447	696 958 033	691 845 864	669 084 830	676 924 965
III. Programme des recettes													
A. Alimentation normale													
<i>a. Impôts de solidarité</i>													
1. Impôt sur le revenu des personnes physiques	41 767 781	46 992 736	51 832 284	57 901 194	57 618 123	63 448 918	67 719 597	126 770 849	135 832 014	217 132 196	221 474 840	225 904 337	230 422 423
2. Impôt sur le revenu des collectivités	44 524 727	46 072 303	53 040 372	57 569 865	56 992 709	59 032 966	60 812 893	82 833 631	80 887 908	113 655 914	115 929 032	118 247 613	120 612 365
3. Impôt sur le revenu des communes									0	11 836 735	12 073 470	12 314 939	12 561 238
<i>b. Contribution sociale sur carburants</i>	108 316 857	128 235 896	147 836 006	145 893 173	142 342 043	134 348 141	131 538 932	136 075 322	133 911 121	133 000 000	133 000 000	133 000 000	133 000 000
Sous-total A.....	194 609 365	221 300 935	252 728 662	261 364 233	256 932 874	256 830 026	260 071 422	345 679 801	350 631 043	475 624 845	482 477 342	489 466 889	496 596 227

19/04/2013

Unité: euros

Estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'Emploi

Unité: eums

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDS POUR L'EMPLOI													
B. Remboursements													
1. Comptables extraordinaires	147 778	1 986 599	1 889 708	2 060 887	3 114 938	3 086 644	3 851 874	5 492 397	3 199 881	200 000	200 000	200 000	200 000
2. Remboursement chômage	498 239	582 949	422 438	311 560	333 095	595 591	584 012	754 165	410 795	900 000	900 000	900 000	900 000
3. Remboursement au Luxembourg chômage frontaliers									148 983				
3. Remboursement soldes familiales	502 049	1 322 371	1 447 976	1 407 021	2 616 181	1 254 820	1 828 492	2 480 138	2 817 882	700 000	700 000	700 000	700 000
4. C.E.C.A	0	1 560 000	396 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Fonds social européen	294 786	501 078	1 488 465	329 236	331 923	258 753	322 747	343 798	0	300 000	300 000	300 000	300 000
6. Participation des entreprises aux stades d'insertion	3 270 051	3 936 602	4 996 039	5 321 326	1 070 991	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Participation des entreprises au stade de réinsertion	1 686 346	2 707 068	3 213 696	3 656 739	3 431 828	2 734 268	3 935 824	4 222 924	4 123 591	3 100 000	3 200 000	3 200 000	3 200 000
8. Participation au coût de la préretraite	28 109 000	27 815 336	26 866 247	24 858 143	25 385 870	29 836 157	27 456 154	28 586 994	25 960 935	26 000 000	26 000 000	26 000 000	26 000 000
9. Remboursements initiatives sociales	0	0	0	0	631 793	400 000	865 267	1 215 590	205 179	200 000	200 000	200 000	200 000
10. Divers	616 567	2 732 388	397 126	322 560	728 448	64 425	88 949	155 204	112 763	100 000	100 000	100 000	100 000
Sous-total B	35 124 815	43 144 392	41 117 694	38 247 473	37 645 067	38 230 658	38 933 319	43 251 209	36 980 007	31 500 000	31 600 000	31 600 000	31 600 000
C. Alimentation suppl.: Dot. budgétaire													
Dotation budgétaire ordinaire	15 000 000	10 000 000	145 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000	110 000 000	190 000 000	120 000 000	130 000 000	130 000 000	130 000 000
Dotation budgétaire supplémentaire					150 000 000	7 106 257		50 000 000					
Dépassement						100 000 000							
Plus-values exercices antérieurs						175 000 000							
Sous-total C	15 000 000	10 000 000	145 000 000	50 000 000	200 000 000	332 106 257	50 000 000	160 000 000	190 000 000	120 000 000	130 000 000	130 000 000	130 000 000
III. TOTAL Recettes	244 734 180	274 445 327	438 846 356	349 611 706	494 597 941	627 166 941	349 004 741	548 931 010	577 611 050	627 124 845	644 077 342	651 066 889	658 196 227

Remarque : ne tient pas encore compte des nouvelles conventions avec les initiatives sociales

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

15



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 08 mai 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 avril 2013
2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs : Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6545 Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi par M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration

4. Examen des documents européens:

a) COM(2013) 146

Proposition de modification de la proposition de la Commission COM(2012) 496 RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 19 mars 2013 et prend fin le 14 mai 2013.

b) COM(2013) 145

Proposition de modification de la proposition COM(2011) 607 final/2 de la Commission de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 18 mars 2013 et prend fin le 13 mai 2013.

5. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen du volet concernant le travail et l'emploi

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, puis M. Robert Weber, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Serge Wilmes, M. Roland Schreiner, M. Serge Urbany

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi
Mme Isabelle Schlessler, Agence pour le développement de l'emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusée : Mme Viviane Loschetter

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 avril 2013

Le procès-verbal de la réunion du 29 avril 2013 est approuvé.

2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Le projet de rapport établi par les corapporteurs André Bauler et Roger Negri est adopté par la Commission à l'unanimité des membres présents (Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Roland Schreiner).

Il est précisé qu'au cours de la réunion du 22 avril 2013, Mme Viviane Loschetter et M. Robert Weber, excusée respectivement absent au moment du vote, avaient exprimé l'intention d'approuver le projet de rapport (Mme Loschetter) respectivement de s'abstenir (M. Robert Weber).

3. 6545 Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises

M. Roland Schreiner est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Pour la présentation du projet de loi, il est renvoyé aux explications circonstanciées figurant à l'exposé des motifs.

M. le Ministre retrace la genèse du projet de loi dont l'élaboration a nécessité de nombreux travaux préparatoires ainsi qu'en témoigne notamment le fait que déjà la déclaration gouvernementale de 1999 avait prévu une refonte d'ensemble des textes concernant les délégations de personnel et la cogestion.

Dans la déclaration du 23 juillet 2009, le Gouvernement actuel a annoncé une réforme de la législation en cause au cours de la présente législature.

Les dispositifs visés, entre-temps incorporés dans le Livre IV du Code du Travail, sont essentiellement les suivants :

- la loi du 6 mai 1974 instituant les comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes,
- la loi du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel.

Ces deux lois de base ont été modifiées à la suite de la transposition de différentes directives européennes et de l'introduction d'un statut unique par la loi du 13 mai 2008, ce statut unique interférant également dans l'organisation du dialogue social dans les entreprises.

Le présent projet de loi a comme finalité essentielle d'adapter les organes et le fonctionnement du dialogue social aux réalités économiques actuelles, de simplifier ce dialogue social et de le rendre plus efficace, ceci dans la continuité de la tradition luxembourgeoise et sans bouleversement des structures existantes. La finalité du dialogue social doit être une préoccupation fondamentale dans l'économie moderne confrontée à de nombreuses mutations profondes. Le fonctionnement efficace du dialogue social, sur base d'un équilibre judicieux des pouvoirs en cause, est également indispensable à la démocratisation de la vie économique par le biais d'une plus large participation des salariés à travers leurs organes élus aux processus décisionnels.

Le renforcement du dialogue social est encore un facteur important pour l'amélioration de la compétitivité et de la productivité et donc pour le succès économique.

L'exemple de l'Allemagne est à cet égard très significatif dans la mesure où on rapproche en général le succès économique allemand et le caractère démocratique très avancé de son modèle de la codétermination et de la cogestion.

Quelles sont maintenant concrètement les principales innovations proposées par le projet de loi ?

L'idée de base est de faire de la délégation du personnel le centre du dialogue social dans l'entreprise et d'attribuer formellement à cette délégation le rôle d'interlocuteur avec l'employeur, à l'instar du « Betriebsrat » en Allemagne.

Les modalités d'élection de la délégation ont fait l'objet de certaines adaptations légères, non fondamentales.

Les seuils actuellement applicables ne sont pas fondamentalement modifiés par le projet de loi. Il s'ensuit que le nombre minimum de salariés liés à une entreprise par contrat de travail à partir duquel la désignation de délégués du personnel est obligatoire reste fixé à 15. Ce seuil n'a donc pas été abaissé au minimum de 10, tel qu'il existe dans les législations allemande et autrichienne.

Le seuil à partir duquel il y a des compétences de codécision reste fixé à 150 salariés ; de même la composition numérique de la délégation en fonction du nombre des salariés de l'entreprise reste, sous réserve de certains ajustements, inchangée.

Une première simplification réside au niveau de la structuration des différentes délégations dans l'entreprise. Au centre se trouve dorénavant la délégation du personnel, qui dans de très nombreux cas sera l'unique interlocuteur de l'employeur. Les délégations divisionnaires correspondant tout particulièrement à l'organisation passée d'une grande entreprise sont supprimées. Ne subsistent que sous certaines conditions les représentants d'établissement qui ne constituent pas une délégation à proprement dite mais sont inclus dans la délégation de l'entreprise. Des représentants d'établissement sont élus sur demande d'un tiers des membres de la délégation du personnel pour autant que l'établissement occupe au moins 100 salariés et que ces salariés ne sont pas déjà représentés par au moins deux délégués dans la délégation du personnel (Art. L. 411-3 nouveau). La délégation au niveau de l'entité économique et sociale constituée par plusieurs entreprises est nouvellement introduite. Cette délégation est censée représenter les intérêts de l'essentiel des salariés concernant les questions relevant exclusivement de l'entité économique et sociale. Compte tenu de l'évolution des âges en fonction du prolongement de l'obligation scolaire, les délégués des jeunes salariés ont été supprimés, leurs compétences étant transférées explicitement à la délégation.

Le droit de la délégation de recourir à des conseillers ou experts externes a été renforcé, ceci pour tenir compte de la complexité des fonctions à traiter et pour donner aux délégations les moyens requis à cet effet. Le seuil requis pour pouvoir s'adjoindre des conseillers externes a été ramené de 150 à 51 salariés.

Les attributions de la délégation du personnel se trouvent définies aux articles L. 414-1 et L. 414-2 du Code du Travail. Des attributions nouvelles concernent notamment

- le reclassement des salariés
- les conditions de travail, en particulier l'organisation du temps de travail
- la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle.

D'une façon générale, les attributions de la délégation répondent au principe fondamental de favoriser la coopération entre représentants des salariés et employeurs dans un esprit de partenariat à la fois dans l'intérêt de l'entreprise mais aussi dans celui des salariés.

En vue de la simplification du dialogue social dans l'entreprise et afin d'éviter ainsi des doubles emplois et de renforcer la démocratie, le comité mixte est supprimé et les attributions qui lui étaient jusqu'à présent réservées sont transférées à la délégation. Le seuil pour la participation à certaines décisions de l'entreprise reste fixé à 150 salariés. La suppression du comité mixte dont les compétences sont reprises par la délégation fait de celle-ci l'unique organe représentant les intérêts des salariés. Cette modification a pour but de renforcer l'approche participative dans l'entreprise. Ce nouveau système s'inspire encore du modèle allemand dans lequel le Betriebsrat est également exclusivement composé de salariés. Il n'y a pas à disposer, d'un côté, d'un organe axé sur les revendications, à savoir la

délégation, et, de l'autre côté, d'un organe qui est appelé „à constituer les "structures participatives" visant à réaliser la collaboration entre le chef d'entreprise et le personnel pour l'amélioration des relations industrielles au moyen d'une meilleure consultation et d'une meilleure information réciproque". Il appartient à la délégation directement élue d'exercer pleinement ces attributions, y compris dans les entreprises de plus de 150 salariés. Le rôle de la délégation est ainsi valorisé et s'apparente désormais à celui du „Betriebsrat" qui existe dans le système allemand. L'employeur est donc davantage en contact avec la délégation avec laquelle doit s'établir une relation de coopération explicitement inscrite dans le présent projet.

Aux domaines où les décisions doivent être prises d'un commun accord entre l'employeur et la délégation du personnel s'ajoute celui qui concerne l'établissement et la mise en oeuvre de tout programme ou action de formation professionnelle continue. Il s'agit non seulement d'un domaine qui concerne au premier chef les salariés et leurs compétences qu'il faut régulièrement adapter, mais l'entreprise bénéficie à ce titre en règle générale de subventions publiques qu'il s'agit d'allouer dans l'intérêt de l'entreprise, de l'emploi et des salariés (voir art. L. 414-9).

La procédure de codécision sera réglée en détail aux articles L. 414-10 à L. 414-13 du Code du Travail.

Ce nouvel aménagement des structures du dialogue social dans les entreprises comportant un transfert des compétences de l'ancien comité mixte à la délégation du personnel devrait aussi favoriser l'intérêt et la motivation des salariés de s'engager activement dans leur entreprise.

Le projet de loi propose également une revalorisation du statut du délégué à la sécurité et à la santé puisque, s'il n'est pas élu, il peut assister avec voix consultative aux réunions de la délégation. Son champ d'action s'étend aux questions de protection de l'environnement dans la mesure où celles-ci ont un impact sur les conditions de travail et la santé. Il dispose désormais d'un droit à la formation.

Quant au délégué à l'égalité le projet reprend à l'article L. 414-15 grosso modo les dispositions de l'actuel article L. 414-3 en adaptant la terminologie. Le texte précise que si le délégué à l'égalité est membre suppléant de la délégation du personnel, il pourra assister à toutes les réunions de la délégation du personnel avec voix consultative.

Les moyens des délégués sont également étendus : ils peuvent librement se déplacer au sein de l'entreprise. Cette disposition est censée contrecarrer certaines restrictions abusives parfois opposées dans le passé à la liberté de circulation des délégués au sein des entreprises, souvent sous le prétexte d'arguments de sécurité. La communication pourra désormais se faire par des moyens électroniques.

Quant au statut du délégué et à l'exercice du mandat, le projet propose différentes adaptations dans le sens de la clarification.

En contrepartie de la suppression du comité mixte, des attributions nouvelles ainsi que d'une restructuration générale des délégations, les crédits d'heures dont dispose la délégation ont été adaptés à l'exception des entreprises en dessous de 150 salariés. Les adaptations se font sur la base d'un délégué libéré à partir de 250 salariés au lieu de 500 actuellement. Il a été tenu compte d'un souci particulier concernant la réinsertion professionnelle des délégués en cas de non-réélection ou d'une renonciation volontaire au mandat. Ils disposent de garanties en termes de leur carrière professionnelle et d'un droit à la formation professionnelle continue destinés à éviter le déphasage des personnes en question par rapport à leur itinéraire professionnel normal.

Selon M. le Ministre, il s'agit en l'occurrence d'un point très controversé, même au niveau des syndicats. La solution proposée par le projet constitue un compromis pragmatique.

Pour ce qui concerne la formation des délégués, ceux qui sont élus pour la première fois ont un supplément de 16 heures pendant la première année de leur mandat et les délégués suppléants peuvent également bénéficier de la moitié des droits. L'organisation de cours peut également être élargie et diversifiée en associant entre autres les chambres professionnelles. Un bon dialogue entre partenaires sociaux égaux suppose, d'une part, une information aussi complète que possible, mais aussi des délégués bien formés et familiarisés avec les techniques juridiques et de gestion de l'entreprise.

Une question à la fois importante et délicate concerne la protection des délégués contre le licenciement sans laquelle les délégués ne peuvent pas exercer en toute liberté leur mandat. Cette procédure spéciale a été aménagée notamment en cas de faute grave commise par le délégué en tant que salarié, en préservant mieux les droits du délégué, comme par exemple le maintien automatique de son salaire pendant une période de 3 mois.

La solution proposée n'a pu intégralement tenir compte de la revendication des syndicats d'inverser le système actuel en imposant à l'employeur la charge de la preuve de la faute grave par une action en justice contre le salarié prétendument fautif. En vertu du principe de la territorialité, les litiges afférents impliquant des salariés frontaliers auraient dû être portés devant les juridictions du travail au pays limitrophe respectif.

La procédure prévue par le projet est la suivante :

Le paragraphe (4) de l'article L. 415-11 traite du licenciement pour faute grave dans le chef du délégué.

Dans ce contexte l'employeur peut notifier une dispense immédiate de service au délégué qui pendant les trois mois suivant cette notification continuera à bénéficier de son salaire.

Pendant ces trois mois le salarié peut saisir le président de la juridiction du travail qui doit se prononcer sur le maintien ou la suspension de la rémunération au-delà des trois mois.

Ce paragraphe prévoit donc une première saisine de la part du salarié et non de l'employeur, ceci précisément pour tenir compte de la problématique ci-dessus évoquée en rendant possible que toute la procédure juridique puisse se dérouler devant les tribunaux luxembourgeois et non dans les pays de résidence respectifs des salariés frontaliers.

Le délai pendant lequel l'employeur doit saisir la juridiction du travail quant au fond est de 3 mois. Si l'employeur est débouté, les effets de la dispense cessent de plein droit. Par contre si l'employeur est confirmé, la résiliation du contrat du salarié prend effet à la date de la notification de la dispense.

Le texte permet également au salarié de demander la continuation du contrat de travail, si l'employeur n'engage pas la procédure quant au fond.

Enfin, une des innovations du présent projet vise la mise en place de la médiation en cas de différends. S'inspirant de la législation allemande en la matière qui prévoit la mise en place d'une „Einigungsstelle“, le projet adapte le système au contexte luxembourgeois. Il propose différentes formules de médiation en fonction de l'entreprise, une médiation instituée soit dans le cadre d'une convention collective, ce qui dans certains cas existe déjà, soit d'un accord interprofessionnel, soit le recours à un médiateur ad hoc désigné d'un commun accord sur une liste de personnalités. La médiation peut intervenir en cas de différend relatif

à la mise en oeuvre de certaines dispositions de la loi, respectivement en cas d'absence d'accord sur un point qui relève de la codécision. Dans ce cas la médiation remplace l'Office national de conciliation qui est prévu pour régler d'éventuels différends de ce type. Il est évident qu'à l'exception de ce cas précis, les parties peuvent toujours recourir aux juridictions.

*

Suite à la présentation du projet de loi, la Commission procède à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit :

- En ce qui concerne la procédure devant la Commission de médiation instituée dans le cadre d'une convention collective ainsi que la composition de cette commission, soit au niveau de l'entreprise soit au niveau sectoriel, ou dans le cadre d'un accord en matière de dialogue interprofessionnel, il est renvoyé aux dispositions de l'article L. 417-3.

L'échec d'une médiation implique l'établissement d'un procès-verbal de désaccord par le médiateur, ce qui permet aux parties de se reporter ensuite à la juridiction de travail.

Lorsque l'échec de la médiation porte sur un litige rentrant dans un des domaines de codécision prévus à l'article L. 414-9 - par exemple, introduction d'une vidéo-surveillance des salariés - la conséquence en est que la proposition afférente tombe et ne peut être réalisée. Tel est l'essence même de la codécision exigeant impérativement l'accord des deux parties en cause pour la mise en œuvre d'une proposition.

- Pour les cas d'entrave intentionnelle à la constitution d'une délégation du personnel ou à son fonctionnement régulier, il est renvoyé à l'article L. 417-5 prévoyant des sanctions pénales, y compris pour les cas de récidive.
- Plusieurs intervenants expriment des doutes quant à l'efficacité pratique de la nouvelle procédure devant une commission de médiation à instituer dans le cadre d'une convention collective de travail ou dans le cadre d'un accord interprofessionnel. Ils critiquent que par rapport aux positions tranchées et souvent antagonistes des parties cette procédure n'offre que peu de chances de succès en pratique.

Par ailleurs, certains points restent à clarifier en ce qui concerne l'articulation de cette nouvelle procédure notamment par rapport à la procédure de conciliation en cas de litige collectif de travail.

- Un membre de la Commission fait état d'une situation inique qui s'est produite à la société GOODYEAR SA suite à la participation du délégué à la sécurité, préalablement investi dans ses fonctions, à la désignation des délégués libérés. Cette participation a fondamentalement influencé l'issue du vote afférent et a ainsi altéré les règles de la représentation proportionnelle au détriment d'une organisation syndicale déterminée, ce qui a donné lieu à de nombreuses contestations. Selon l'intervenant, cette question n'est pas résolue par le présent projet de loi.

Il est répondu à ce sujet par M. le Ministre que le paragraphe (2) de l'article L. 414-14 proposé par le projet de loi dispose qu'au cas « où le délégué à la sécurité et à la santé désigné en application du paragraphe (1) n'est pas membre élu de la délégation il peut assister à toutes les réunions de la délégation concernée avec voix consultative. »

Cette disposition devrait dorénavant écarter la participation du délégué à la sécurité au vote en question.

- Est également critiqué le système d'allocation du crédit d'heures des délégués libérés comme défavorisant de façon exorbitante un syndicat légèrement minoritaire, ce dernier risquant de ce fait d'être durablement pénalisé.
- Le nouveau paragraphe (3) de l'article L. 414-16 a la teneur suivante : « (3) Les membres de la délégation du personnel ont le droit d'entrer en contact avec tous les salariés de l'entreprise. A ce titre ils sont habilités à se déplacer librement dans l'entreprise, sur les chantiers ou d'autres lieux de travail à caractère temporaire et d'avoir un contact avec les salariés après en avoir informé l'employeur. Ils ont également le droit de les contacter par tous les moyens de communication disponibles dans l'entreprise. »

Ce texte garantit donc le droit des délégations du personnel de contacter tous les salariés de l'entreprise et de se déplacer librement dans l'entreprise ainsi que sur les chantiers temporaires, et ce après avoir informé l'employeur.

Est critiqué le fait que le déplacement externe vers les bureaux des organisations syndicales respectives n'est toujours pas compris dans le champ de mobilité des délégués du personnel, ce qui dans le passé a déjà souvent donné lieu à des contestations.

- Plusieurs intervenants soulignent la nécessité de clarifier encore les nouvelles dispositions réglant le licenciement pour faute grave du délégué du personnel, en particulier en ce qui concerne la notification de la dispense immédiate suivie de la possibilité pour l'employeur de demander la résolution judiciaire du contrat de travail et l'insuffisance éventuelle de la garantie de salaire du salarié.
- Est souligné que les notions de cogestion et de codécision devraient être complétées dans le sens d'un juste équilibre du rapport de forces en cause par celle de coresponsabilité à assumer par les salariés cogestionnaires.
- Le projet de règlement grand-ducal concernant les modalités des élections sociales, à savoir les règles du scrutin et le contentieux électoral, sera communiqué à la Commission avant le vote du projet de loi.

Il est retenu que la commission poursuivra l'instruction du projet de loi dès que l'avis du Conseil d'Etat sera disponible.

4. Examen des documents européens:

a) COM(2013) 146

Proposition de modification de la proposition de la Commission COM(2012) 496 RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 19 mars 2013 et prend fin le 14 mai 2013.

b) COM(2013) 145

Proposition de modification de la proposition COM(2011) 607 final/2 de la Commission de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 18 mars 2013 et prend fin le 13 mai 2013.

Suite à une brève présentation des documents européens susvisés, il est retenu que les propositions en question ne donnent pas lieu, pour le Luxembourg, à des objections au regard du principe de subsidiarité.

5. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)

La Commission du Travail et de l'Emploi procède à un examen sommaire du volet du rapport sous rubrique intéressant le travail et l'emploi.

La commission n'a pas d'observations à formuler au sujet des différents cas particuliers évoqués par la Médiateure dans le chapitre consacré à l'Agence pour le développement pour l'emploi et portant notamment sur l'allocation de l'aide au réemploi.

La commission renvoie dans ce contexte à son rapport 6434 relatif au débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi, adopté dans sa réunion de ce jour, traitant de manière circonstanciée de la mise en œuvre de la réforme de l'ADEM. Ce rapport comporte également une analyse détaillée des conditions et de la procédure d'octroi de l'aide au réemploi ainsi que des modifications législatives à intervenir dans ce domaine.

Quant à la recommandation de la Médiateure relative à la saisine de la Commission mixte de reclassement en présence d'avis médicaux contradictoires, la commission considère que le projet de loi 6555 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale

concernant le dispositif du reclassement interne et externe, récemment déposé, apportera les réponses adéquates à cette problématique.

Luxembourg, le 18 juin 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 29 avril 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 avril 2013
2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs : Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri

- Continuation de l'examen du projet de rapport
3. L'avenir de l'initiative sociale pour l'emploi Objectif Plein emploi (OPE): les moyens financiers investis par l'Etat et par les communes et le rôle futur des Centres d'Initiative et de Gestion locaux (CIGL) ou régionaux (CIGR) (demande du groupe parlementaire "déi gréng")

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Serge Urbany, M. Robert Weber, M. Serge Wilmes

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
M. Jacques Brosius, M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi

Mme Isabelle Schlessler, Agence pour le développement de l'emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusée : Mme Sylvie Andrich-Duval

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 avril 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 22 avril 2013 est approuvé.

2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

La commission procède à l'examen de la nouvelle version du chapitre VI de son rapport, consacré aux "Conclusions et recommandations à tirer du débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi".

A la suite de différentes interventions, des modifications supplémentaires sont retenues et sont intégrées dans la version finale du projet de rapport qui sera diffusé aux membres de la commission en vue de son adoption dans la réunion du 8 mai 2013.

3. L'avenir de l'initiative sociale pour l'emploi Objectif Plein emploi (OPE): les moyens financiers investis par l'Etat et par les communes et le rôle futur des Centres d'Initiative et de Gestion locaux (CIGL) ou régionaux (CIGR) (demande du groupe parlementaire "déi gréng")

La représentante du groupe parlementaire "déi gréng" à la demande duquel le point a été mis à l'ordre du jour, relève que, face à la tournure dramatique que l'évolution de l'initiative sociale pour l'emploi Objectif Plein emploi (OPE) a prise au cours des derniers jours, elle aimerait obtenir des éclaircissements sur les points suivants:

- la situation du personnel du Centre de Ressources de l'OPE et de celui des Centres d'Initiative et de Gestion locaux (CIGL) ou régionaux (CIGR) et les possibilités de reprise du personnel, à accompagner par le Ministère du Travail et de l'Emploi;
- la situation des fonds publics investis et éventuellement perdus;
- la possibilité de faire engager la responsabilité de certains dirigeants du fait de la gestion désastreuse ayant abouti à la situation de déconfiture actuelle.

Le Président ajoute qu'il convient de préciser également la situation des salariés d'une association sans but lucratif en déconfiture par rapport aux garanties légales en matière de licenciement, telle que l'indemnité de départ.

*

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration M. Nicolas Schmit rappelle que, tout comme les initiatives sociales "ProActif", et "Forum pour l'emploi", l'initiative sociale "Objectif Plein emploi" a été soumise à un audit portant sur la période de 2005 à 2010 pour tirer au clair une fois pour toutes les relations financières entre les initiatives sociales et le Ministère du Travail et de l'Emploi. Il s'agissait de mettre fin aux contestations afin de pouvoir désormais appliquer sur une base transparente le nouveau modèle de financement issu de la loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant: 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau 2. l'article 631-2 du Code du Travail. (voir à ce sujet notamment le procès-verbal de la réunion jointe de la Commission du Travail et de l'Emploi et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 5 novembre 2012.)

Cet audit a identifié dans le chef de l'Objectif Plein emploi une dette de l'ordre de 4,5 millions d'euros à l'égard du Ministère du Travail et de l'Emploi, en raison d'engagements non

documentés et donc non opposables au Ministère du Travail et de l'Emploi. Pour l'initiative sociale ProActif, la dette constatée s'est élevée à 3,5 millions d'euros.

Afin d'assurer la survie des initiatives sociales, dont l'importance dans le traitement social du chômage est indéniable, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, après approbation par le Conseil de Gouvernement, a accordé aux deux initiatives des avances correspondant au montant de leurs dettes respectives.

Ces avances étaient toutefois liées à deux conditions essentielles:

1) en particulier et surtout pour l'Objectif Plein emploi l'obligation de procéder à des réformes internes et de réduire l'encadrement démesuré en personnel, surtout au Centre de Ressources, à des proportions tant soit peu raisonnables, afin d'éviter que ce gonflement administratif exagéré absorbe une partie substantielle des fonds publics investis.

2) assurer l'application, conformément à la loi du 3 mars 2009 précitée, du nouveau système de financement déterminant les aides étatiques sur base du nombre de demandeurs d'emploi encadrés par l'initiative sociale, avec décomptes réguliers, étant entendu que la convention avec le Ministère du Travail et de l'Emploi fixe annuellement le nombre de demandeurs à encadrer. Ce système est censé apporter la transparence requise dans la mesure où l'engagement financier de l'Etat peut être clairement déterminé, la convention prévoyant par ailleurs les limites de la participation étatique aux frais généraux et aux frais de fonctionnement.

Suite à la mise en place de ce nouveau système de financement, on a constaté un certain "mouvement de révolte" auprès des communes associées à l'Objectif Plein emploi par le biais du soutien financier qu'elles accordent aux différents CIGL et CIGR. A noter que l'Objectif Plein emploi est la seule initiative sociale présentant la structure particulière d'un Centre de Ressources - en l'occurrence, un appareil administratif largement surfait - s'occupant de la coordination d'entités décentralisées, à savoir les CIGL et CIGR, et leur fournissant le support logistique. Ce Centre centralise également les subventions reçues du Ministère du Travail et de l'Emploi et les transmet à chaque CIG.

Les communes en question ne sont plus disposées à accepter l'affectation de larges parties de leurs subventions à des fins autres que celles prévues, à savoir au financement de la superstructure administrative sur laquelle elles n'ont aucun droit de regard. Comme par ailleurs le financement de l'Etat ne couvre pas le Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi mais uniquement le réseau de CIG à raison d'un ratio d'un encadrant pour 5 demandeurs d'emploi encadrés et à partir du moment où les administrations communales concernées, l'une après l'autre, se sont retirées du financement du Centre en dénonçant les conventions conclues, ce dernier a perdu son assise financière et s'est enlisée dans une crise financière existentielle.

Face à cette évolution, le Ministère du Travail et de l'Emploi a décidé de ne plus verser des avances trimestrielles, mais seulement des avances mensuelles sur base de la participation étatique retenue. Ainsi les rémunérations du mois d'avril ont été versées aux salariés des CIG en transitant par le Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi.

A cela s'ajoute que le Ministère du Travail et de l'Emploi a constaté que la convention conclue entre le Centre de Ressources et les CIG comprend des clauses accordant au Centre, au-delà d'un droit d'information sur la gestion du CIG, également un accès direct sur les comptes des différents CIG. Il s'agit d'une disposition pour le moins surprenante et ce d'autant plus qu'en pratique le Centre de Ressources ne s'est pas privé de la faculté de retirer des fonds directement des comptes de CIG, alimentés par les recettes propres de ces

derniers et par les subventions de communes. Toutes ces opérations se sont déroulées sans l'accord des CIG et des communes.

Il faut noter que les litiges qui résulteront de ces pratiques douteuses relèvent des conventions conclues entre le Centre de ressources de l'Objectif Plein emploi et les CIG respectivement les communes, le Ministère du Travail et de l'Emploi n'étant pas directement impliqué dans ces relations.

Au cours des derniers mois et semaines plusieurs CIG et/ou communes sont intervenus auprès du Ministère du Travail et de l'Emploi pour demander la conclusion de conventions directes, compte tenu de leur refus de continuer à transiter par le Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi au financement duquel ils n'entendent plus participer. Ceci a évidemment posé la question de la survie du réseau Objectif Plein emploi dans son ensemble.

Il s'est avéré alors que les responsables de l'OPE sont incapables de proposer un concept crédible qui permettrait de redresser durablement la situation hautement compromise. En revanche, ils ont présenté un plan social prévoyant un certain nombre de licenciements, ceci toutefois suivant des modalités douteuses au plan social et en l'absence de toute concertation.

Le Ministre a mené de nombreuses discussions avec les responsables des CIG et il a aussi tout récemment convoqué les dirigeants du Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi. Ces derniers ont alors annoncé qu'ils allaient se concerter avec leur conseil juridique en vue d'une dissolution pure et simple de l'asbl Objectif Plein emploi.

Face à cette attitude irresponsable, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a décidé de dénoncer avec effet immédiat la convention étatique avec l'Objectif Plein emploi pour risque d'insolvabilité à court terme et de rompre ainsi tout lien avec le Centre de Ressources. Dans la situation actuelle, l'Etat ne peut plus faire transiter des fonds publics par cette structure ayant perdu toute crédibilité.

Pour assurer la continuité des activités des CIG, il est prévu de procéder aux agréments requis et de conclure des conventions séparées avec chacun des CIG. Ces derniers sont d'ailleurs de toute façon les destinataires finaux des fonds publics investis. Les conventions seront conclues sur base du nombre des demandeurs d'emploi encadrés par les CIG respectifs. Il s'ensuit que le personnel occupé dans les CIG - encadrants et demandeurs d'emploi encadrés - n'est pas menacé et que leurs salaires sont assurés. Les CIG pourront continuer leurs projets, étant entendu qu'il faudra réfléchir sur les modalités de la collaboration Ministère du Travail et de l'Emploi - CIG au-delà de l'exercice 2013 en cours.

Quant à l'avenir du personnel restant actuellement occupé auprès du Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi - au nombre approximatif de 70 salariés -, le Ministère du Travail et de l'Emploi a demandé la communication d'un relevé détaillé mentionnant l'identité, la qualification et le profil professionnel des personnes en question. Le Ministère du Travail et de l'Emploi étudiera les possibilités de les réaffecter dans la mesure du possible auprès des différents CIG, dont certains disposent encore d'une marge de manœuvre alors qu'ils n'atteignent pas à ce stade le ratio précité de 1 encadrant pour 5 demandeurs d'emploi encadrés.

Quant aux fonds publics investis, on peut noter qu'il n'y a pas eu de pertes ou doubles emplois au niveau des subventions étatiques qui ont toutes été affectées aux fins prévues. Toutefois l'avance en trésorerie accordée à l'Objectif Plein emploi transformée en dette à long terme risque d'être perdue. Ce point reste à éclaircir et il faudra donc continuer à suivre

de près l'évolution de la situation financière de l'OPE telle qu'elle se présentera à la suite de bilans à établir et des enquêtes à mener.

Pour les communes par contre, des dotations communales versées sur les comptes des CIG ont été retirées par le Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi et sont le cas échéant à considérer comme perdues. Il appartiendra aux responsables communaux de décider sur d'éventuelles suites judiciaires à déclencher.

Ce qui importe pour le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration c'est d'assurer la continuité du fonctionnement des CIG dont les responsables et les demandeurs d'emploi encadrés ne sauraient être pénalisés du fait de la gestion désastreuse imputable aux dirigeants du Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi.

Le Ministre souligne qu'il est difficile de se prononcer à ce stade déjà sur la responsabilité de toute nature des dirigeants du Centre de Ressources dans la situation de déconfiture actuelle et sur d'éventuelles poursuites judiciaires.

Sur base de modalités organisationnelles à préciser et en collaboration étroite avec les communes concernées, le Ministère du Travail et de l'Emploi poursuit l'objectif de préserver intact le réseau des CIG. Des réunions de concertation afférentes sont en cours. L'activité d'insertion ou de réinsertion du réseau dans son ensemble, dont l'importance est incontestée, continuera de bénéficier de l'appui et du subventionnement par l'Etat.

Le représentant du groupe parlementaire DP estime que la grille des rémunérations appliquée au personnel du Centre de Ressources de l'Objectif Plein emploi, et en particulier les salaires démesurément élevés alloués à certains dirigeants, est hautement critiquable, voire scandaleuse. Cet état des choses est mal perçu par le grand public. Les initiatives sociales devront s'efforcer de retrouver leur crédibilité sur de nouvelles bases solides et transparentes.

*

Au cours de la prochaine réunion fixée au mercredi, le 8 mai 2013 à 14.30 heures, la Commission du Travail et de l'Emploi adoptera le projet de rapport concernant le débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi.

A l'ordre du jour figureront encore

- la présentation par M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du projet de loi 6545 portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises,
- l'examen des documents européens COM(2013) 146 et COM (2013) 145 ainsi que
- l'examen du volet concernant le travail et l'emploi du rapport d'activité de la Médiateure (2011 - 2012).

Luxembourg, le 7 mai 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

12



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 22 avril 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 avril 2013
2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs : Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri
- Entrevue avec M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Serge Urbany, M. Robert Weber, M. Serge Wilmes

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration

M. Gary Tunsch, Ministère du Travail et de l'Emploi

Mme Isabelle Schlessler, Agence pour le développement de l'emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 avril 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 15 avril 2013 est approuvé.

2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Une nouvelle version de l'avant-projet de rapport, avec une ébauche de conclusions, a été communiquée aux membres de la commission et au Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration.

Le Ministre relève que ce document constitue une bonne et utile synthèse des travaux de la commission et un large tour d'horizon des problèmes se posant sur le marché de travail. Il prend position de façon détaillée sur les différents points des conclusions et recommandations formulées par la commission.

Le secrétariat est chargé d'intégrer les éléments essentiels ainsi que différentes informations supplémentaires fournies par le Ministre dans une nouvelle version du chapitre final consacré aux conclusions.

Cette nouvelle version, dans laquelle les modifications par rapport à la version antérieure, sont marquées en italiques, figure en annexe du présent procès-verbal pour en faire partie intégrante à laquelle il est renvoyé.

*

La commission organise la suite de ses travaux comme suit:

- Lundi, le 29 avril 2013: 1. Débat d'orientation 6434 sur la politique en matière d'emploi à 10.30 heures - Continuation de l'examen du projet de rapport
2. L'avenir de l'initiative sociale pour l'emploi Objectif Plein emploi (OPE): les moyens financiers investis par l'Etat et par les communes et le rôle futur des Centres d'Initiative et de Gestion locaux (CIGL) ou régionaux (CIGR) (demande du groupe parlementaire "déi gréng")
- Mercredi, le 8 mai 2013: 1. Débat d'orientation 6434 sur la politique en matière d'emploi à 14.30 heures - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6545 Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi par M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration

Luxembourg, le 26 avril 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexe: Projet de conclusions

VI. Les conclusions et recommandations de la Commission du Travail et de l'Emploi

I) Au terme de ses travaux qui se sont étalés sur les dix derniers mois, la Commission du Travail et de l'Emploi voudrait d'abord souligner que la politique de l'emploi est évidemment largement tributaire d'options prises dans d'autres domaines politiques, en particulier de celles visant l'éducation, le cadre économique général, la promotion de l'esprit d'entrepreneuriat et, au-delà de l'horizon national, les incitations pour l'emploi développées au niveau européen.

Aussi la commission est-elle amenée à formuler les présentes recommandations dans le contexte persistant de crise financière et économique déclenchée en 2008, dans laquelle notre pays doit s'efforcer de combattre le climat de morosité conjoncturelle *auquel il se voit confronté*.

La commission souligne que la relance de l'emploi et la réduction significative du taux de chômage passe par un retour à une **croissance économique durable dans une économie performante et compétitive**. Si la commission se concentre sur la politique de l'emploi proprement dite, elle est néanmoins consciente que le thème de la **compétitivité de l'économie** y est étroitement lié. Au sujet de cette notion de compétitivité, la commission voudrait faire sienne les réflexions de la Commission des Finances et du Budget dans son rapport sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 disant que la compétitivité "est une notion complexe qui englobe une multitude de facteurs économiques, sociaux, environnementaux et institutionnels et qui ne se laisse surtout pas réduire à la seule comparaison de coûts salariaux ou de niveaux de productivité. A côté d'un set d'indicateurs macroéconomiques (niveau et croissance du PIB, emploi, chômage, inflation, finances publiques, degré de diversification), elle doit également considérer les cadres fiscal et légal, les aspects institutionnels (procédures administratives, bureaucratie), les infrastructures, le système d'éducation et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, la capacité d'innovation (recherche, transfert de technologies, utilisation des Technologies de l'information et de la communication („TIC")), la cohésion sociale (risque de pauvreté, répartition de la richesse et des revenus) et les facteurs environnementaux".

En relevant encore que différents rankings montrent que, au plan de la compétitivité, le Luxembourg figure en bonne position au plan international, la Commission du Travail et de l'Emploi estime que la préservation et, dans la mesure du possible, l'amélioration de cette position avantageuse est et doit demeurer un objectif politique prioritaire. A cet égard la Commission du Travail et de l'Emploi relève que le débat de consultation sur la compétitivité le lendemain du présent débat sur l'emploi permettra d'approfondir ce sujet.

Pour sa part, la commission considère que certaines analyses unilatérales, préconisant l'austérité salariale et des coupures substantielles dans le droit du travail comme remède unique permettant de sortir de la crise, ne sont pas fondées. La commission se prononce contre toute tendance à la **précarisation des relations de travail**. (*voir sub IX, les considérations sur le travail intérimaire.*)

En revanche, la commission invite le gouvernement à **renforcer encore ses efforts en faveur de la diversification économique** pour réduire la dépendance du pays vis-à-vis de la place financière. Elle demande d'accélérer le **développement des nouveaux secteurs prometteurs susceptibles de créer des emplois nouveaux**. De nouveaux créneaux pourront voir le jour dans les domaines de l'environnement, de la santé, de la logistique ainsi que dans les technologies de l'information et de la communication. *A cette fin, il faut créer un*

environnement fiscal, infrastructurel et réglementaire favorable à de nouvelles activités économiques génératrices d'emplois.

La commission a toutefois également noté au cours de ses auditions que les représentants patronaux ont mis en garde contre une trop grande focalisation de l'activité économique sur la haute technologie - donc des activités à haute valeur ajoutée - aux dépens d'activités plus traditionnelles, notamment dans le domaine industriel susceptibles d'occuper des salariés à faible ou moyenne qualification.

La Commission du Travail et de l'Emploi invite le gouvernement à étudier les moyens pouvant être mis en œuvre pour maintenir au pays des activités de production, surtout dans le secteur industriel, offrant des emplois aux travailleurs peu qualifiés. Dans ce même contexte, la commission propose d'encourager l'esprit d'entrepreneuriat auprès des jeunes et de favoriser la revalorisation des professions dans le secteur de l'artisanat.

*

Au-delà de considérations visant le cadre économique général, la commission se doit de se concentrer sur la politique de l'emploi proprement dite.

II) Au cours de ses travaux, la commission a une fois de plus été *confrontée au paradoxe* consistant dans la contradiction apparente entre montée du chômage et, parallèlement, la création significative d'emplois nouveaux. Un objectif prioritaire de la politique de l'emploi consiste à trouver des réponses à cette **inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi**. Un rôle central à cet égard revient à l'ADEM dans sa fonction d'intermédiation entre demandeurs d'emploi et emplois disponibles dans les entreprises et dans sa collaboration avec les autres départements ministériels compétents, à savoir le Ministère du Travail et de l'Emploi, le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

La Commission du Travail et de l'Emploi estime que tout projet d'implantation de nouvelles entreprises doit déclencher automatiquement dès la phase préparatoire, la concertation des instances précitées en vue de la mise en place de toute mesure, principalement de formation, permettant **d'adapter l'employabilité de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM de manière à rendre possible leur affectation à des emplois nouvellement créés**. La commission considère que c'est encore par ce biais que pourront être renforcés les efforts pour améliorer le taux de demandeurs d'emploi résidents inscrits auprès de l'ADEM pouvant être affectés aux emplois nouveaux, étant entendu que ces efforts se situent dans un marché de travail de la Grande Région et ces demandeurs subissent donc la concurrence des demandeurs d'emploi des régions limitrophes.

*La Commission du Travail et de l'Emploi se prononce pour la mise en place, notamment avec le concours de la Maison de l'orientation, d'une **stratégie des compétences** anticipant les besoins à venir en fonction des besoins futurs de l'économie.*

Le problème de l'inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi doit également être abordé au niveau **d'une meilleure orientation scolaire et de qualifications appropriées à confier aux jeunes durant leur parcours scolaire dans les différentes voies de formation**. Il faudra rechercher une meilleure concordance entre les profils des jeunes accédant au marché de l'emploi et les exigences y recherchées.

L'orientation scolaire doit intervenir le plus tôt possible pour éviter que des jeunes s'engagent dans des voies menant à des impasses professionnelles sans perspectives.

D'une façon générale, la politique d'éducation et de formation devra diminuer la vulnérabilité d'une trop grande partie de la population résidente par rapport au marché de l'emploi. A ce titre, la Commission du Travail et de l'Emploi invite le gouvernement à intensifier les **efforts contre le décrochage scolaire** qui est une des raisons principales du trop grand nombre de jeunes demandeurs d'emploi sans qualification et sans réelle perspective sur le marché de l'emploi. *Elle invite le gouvernement à mettre en place des réformes scolaires qui placent l'élève au centre des préoccupations et qui favorisent une véritable culture de l'apprentissage.*

A noter que dans le cadre de l'Agenda 2020 de l'UE, le Luxembourg s'est proposé à réduire le taux de décrocheurs scolaires durablement à moins de 10%.

Dans cette optique, la commission se prononce pour une meilleure présentation de l'encadrement que l'ADEM offre aux jeunes demandeurs d'emploi, en particulier à la catégorie des jeunes décrocheurs scolaires, notamment avec l'objectif d'enlever à ces jeunes leurs réticences psychologiques de faire appel aux services de l'ADEM.

*La **Recommandation « Garantie jeunes » de la Commission Européenne** veut que les jeunes de moins de 25 ans sans emploi reçoivent, dans les 4 mois suivant leur sortie de l'école ou leur perte d'emploi, une offre portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage. Quant à la **mise en œuvre de cette garantie**, la commission renvoie à ses réflexions circonstanciées au chapitre IV, B) sous le titre "l'ADEM et les jeunes demandeurs d'emploi" (pages 43 et 44). La Commission du Travail et de l'Emploi souligne que la contrepartie des démarches à entreprendre par l'ADEM pour traduire cette garantie en pratique, consiste dans la **disponibilité du jeune demandeur d'accepter l'offre lui soumise et de s'investir à son tour activement dans la stabilisation de ses perspectives professionnelles.***

III) Une large partie des travaux de la commission a été consacrée à la réforme de l'ADEM et au processus de sa mise en œuvre (voir explications circonstanciées figurant au chapitre IV).

La commission a noté qu'au cours des auditions les représentants syndicaux et patronaux ont grosso modo salué la réforme de l'ADEM comme allant dans la bonne direction. Ces mêmes représentants, en particulier les responsables des ressources humaines d'entreprises et d'une fédération patronale, n'ont toutefois pas manqué de mettre en exergue la plus grande efficacité des **consultants externes détachés à l'ADEM par les entreprises**. Tous les intervenants ont souligné que l'expérience professionnelle concrète des consultants externes leur permet de mieux *développer* les liens entre les exigences spécifiques des emplois vacants et le profil des demandeurs d'emplois.

L'initiative de détacher à l'ADEM des consultants directement issus des entreprises s'est avérée concluante et la commission plaide pour son renforcement.

Parallèlement il a été relevé par des représentants patronaux que les conseillers professionnels ayant suivi la filière administrative traditionnelle devraient bénéficier de formations permettant de renforcer leurs connaissances au sujet de la spécificité et des exigences propres à une entreprise déterminée. Il s'agit d'une condition indispensable pour réussir à guider des demandeurs vers des emplois appropriés en fonction, d'une part, de leurs aptitudes personnelles et, d'autre part, de l'exigence de l'entreprise. La Commission du Travail et de l'Emploi partage cette appréciation.

Voilà pourquoi, la commission considère que sur ce point il y a lieu de pousser encore plus en profondeur la réforme de l'ADEM dans le sens de **liens plus étroits à établir avec les entreprises**. Dans le cadre de cette large ouverture aux entreprises, il est strictement

nécessaire que tous les conseillers professionnels acquièrent des connaissances approfondies concernant les rouages, les structures internes ainsi que les conditions et l'environnement de travail propres à chaque entreprise. Ces connaissances sont indispensables pour instaurer un climat de confiance entre l'ADEM et les entreprises et pour permettre aux conseillers professionnels de remplir leurs fonctions de façon proactive. La mise en œuvre du système informatique ROME (Répertoire opérationnel des métiers et emplois), qui se trouve actuellement en phase de test, contribuera à améliorer la qualité et le taux de réussite des activités de placement de l'ADEM.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que la contrepartie impérative de la plus large ouverture de l'ADEM aux entreprises consiste dans le **respect systématique par ces dernières de l'obligation de déclaration des postes vacants à l'ADEM**. Lors des auditions, les représentants des syndicats ont particulièrement déploré le fait que malgré de multiples appels à la bonne volonté l'obligation de déclaration n'est largement pas respectée de manière à ce que globalement l'efficacité de l'ADEM dans le placement risquerait de demeurer insatisfaisante.

*Quant à la question de l'opportunité de sanctions ou mesures contraignantes en cas de non-respect de l'obligation, la Commission du Travail et de l'Emploi **renvoie à ses réflexions détaillées au chapitre II),C)** dont il ressort que la mise en place d'un système de déclaration assorti de sanctions rigides et automatiques ne constitue pas une option réaliste. D'ailleurs, dans de nombreux pays européens l'obligation de déclaration a été supprimée. En revanche, la véritable incitation aux employeurs à renforcer leur collaboration avec l'ADEM consiste dans **l'amélioration de la qualité du service leur offert**. De cette manière, les employeurs pourront être amenés à confier davantage encore à l'ADEM le rôle de facilitateur dans le rapprochement entre demandeur et emploi adéquat. La commission renvoie encore à ses explications concernant la création d'un Service « Employeurs » au chapitre IV,D), page 41.*

La commission soutient les efforts de réorganisation interne développés au sein de l'ADEM, notamment ceux ayant pour objet de décharger les conseillers professionnels de toute mission étrangère à l'activité de placement proprement dite.

Tout en renvoyant aux réflexions circonstanciées sur le ratio conseiller professionnel/demandeurs d'emploi au chapitre IV ci-dessus, la Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministre dans sa démarche de se faire autoriser dans le cadre du numerus clausus un **recrutement supplémentaire de 25 agents à affecter au service placement**.

*La commission **partage l'appréciation du Ministre que ce renforcement est de rigueur**. Le recrutement proposé portera l'effectif de l'ADEM au minimum requis pour qu'elle puisse remplir ses missions dans le respect des normes de qualité et d'efficacité.*

Le renforcement est indispensable pour tenir compte à la fois par la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, la nécessité d'offrir un service de qualité ainsi que le développement de nouveaux projets visant un meilleur accompagnement et une insertion appropriée des demandeurs. La commission estime encore qu'il est *impératif* de prévoir des **procédures et modalités de recrutement** adaptées aux besoins spécifiques du service des conseillers professionnels.

La commission a pris note qu'à l'avenir la direction de l'ADEM compte davantage s'appuyer sur les **indicateurs de performance** pour évaluer ses activités de placement. Elle peut soutenir cette démarche tout en relevant cependant qu'elle partage les réticences du Prof. Dr Stefan Sell de l'Université de Coblenz-Remagen face à une standardisation trop poussée du processus de placement. Le risque d'anonymisation attaché à pareille démarche comporte souvent le désavantage capital que les aspects psychologiques du demandeur d'emploi soient négligés. Ainsi, le Prof. Dr Sell a relevé qu'il n'est pas dû au hasard que les

meilleurs résultats de placement sont enregistrés en milieu rural dans la mesure où les facteurs humains y sont encore plus largement pris en considération. (*voir explications détaillées sous le chapitre V, A*).

La Commission du Travail et de l'Emploi en déduit qu'il est nécessaire **d'investir dans le facteur temps à mettre à la disposition du demandeur d'emploi** plutôt que de gaspiller ce même temps dans une croyance exagérée dans des processus d'évaluation, de contrôle et d'informatisation. Il convient de revaloriser le facteur psychologique dans le processus de placement.

IV) Quant aux différentes mesures et aux instruments pour l'emploi, la commission renvoie aux considérations circonstanciées figurant au chapitre III de son rapport. Elle salue le fait que **l'évaluation du CIE et du CAE réalisée par le CEPS/Instead** a permis au gouvernement et au Parlement de rectifier le tir en procédant aux adaptations nécessaires de ces deux mesures par le biais de la loi du 29 mars 2013.

En ce qui concerne plus particulièrement **l'aide au réemploi**, la commission renvoie à ces observations critiques détaillées développées dans son avis sur le rapport d'activité du Médiateur, figurant au chapitre III, D). Ces critiques devront inspirer les modifications à apporter au règlement grand-ducal du 17 juin 1994 concernant les modalités et conditions d'attribution de l'aide au réemploi. Elle prend acte de ce qu'en définitive le gouvernement entend proposer au Parlement un projet de loi visant à **éliminer les pires abus en la matière, en particulier tous ceux dénaturant l'aide au réemploi de sa finalité initiale pour en faire une subvention non justifiée de salaire au profit de l'employeur**.

En ce qui concerne **l'ensemble des autres mesures**, dont la commission a présenté au chapitre III, E) un aperçu schématique quant à leurs conditions d'octroi et à leur coût respectif, il faut constater que jusqu'à présent aucune évaluation spécifique n'en a été faite. La commission demande au gouvernement de **faire procéder à ces évaluations et de les présenter à la Chambre avant la fin de l'année en cours**.

*La Commission du Travail et de l'Emploi prend acte de ce que le Ministre a annoncé que le projet de loi précité portant réforme de l'aide au réemploi comportera également une série d'ajustements de différentes autres mesures pour l'emploi. Les ajustements en question comporteront notamment la **suppression de la faculté des employeurs de cumuler concomitamment ou successivement plusieurs mesures pour un seul salarié**, suppression que la Commission du Travail et de l'Emploi approuve.*

*En ce qui concerne l'ensemble des **mesures de formation** à proposer par l'ADEM aux demandeurs d'emploi, la commission renvoie en premier lieu aux explications circonstanciées figurant au chapitre III, C) portant sur l'évaluation des formations suivies par les intéressés.*

*La Commission du Travail et de l'Emploi considère que la situation du demandeur d'emploi bénéficiaire de l'indemnité de chômage ne doit pas être conçue, ni par l'ADEM ni par le bénéficiaire lui-même, comme une période d'inactivité prolongée se limitant à l'attente passive d'une hypothétique embauche. Au contraire, cette période doit obligatoirement être mise à profit pour **faire bénéficier le demandeur de mesures de formation ciblées susceptibles d'améliorer son employabilité en vue de sa réinsertion sur le marché de l'emploi**. Ce genre d'offre de formation doit être considéré comme un élément indissociable de la prise en charge et de l'encadrement global dont bénéficie le demandeur, à préciser dans la convention de collaboration. A ce titre, certaines **formations** seront à qualifier **d'obligatoires** et le fait de s'y soustraire doit être sanctionné.*

En ce qui concerne la **préretraite-solidarité**, la Commission du Travail et de l'Emploi a pris connaissance de l'annonce faite par le Premier Ministre dans le cadre du débat sur l'Etat de la Nation de proposer l'abolition de cette forme de préretraite. Au cours des auditions, les représentants patronaux ont fait valoir que cette forme de préretraite n'a effectivement plus de raison d'être dans le contexte économique actuel. Les représentants syndicaux pour leur part ont critiqué ce projet d'abolition comme susceptible de provoquer une augmentation sensible du chômage respectivement du moins ont demandé la mise en place d'un instrument de remplacement, ceci notamment pour tenir compte des situations où cette forme de préretraite a permis de créer des postes d'apprentissage.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a confirmé que le gouvernement présentera à la Chambre des Députés un projet de loi portant abolition de la préretraite - solidarité et adaptation de différentes autres formes de préretraite. Selon le gouvernement, l'abolition se trouve justifiée notamment par le fait que la composante solidarité de cette forme de préretraite, à savoir l'embauche nouvelle corrélativement à la mise à la préretraite, n'a plus pu être respectée. En même temps, le gouvernement propose aux partenaires sociaux de procéder à certaines adaptations des conditions d'ouverture à la préretraite pour travail posté afin que des salariés qui jusqu'à présent pouvaient bénéficier de la préretraite solidarité, deviennent éligibles à cette forme de préretraite, en particulier dans le secteur hospitalier. Les conditions d'ouverture de la préretraite pour travail posté seront donc à réaménager de manière à ce que certains des salariés de ce secteur pourront y avoir accès.

La Commission du Travail et de l'Emploi peut se rallier à la proposition gouvernementale, à condition que le projet de loi afférent comprenne effectivement des mesures accompagnatrices susceptibles de tenir compte de situations de rigueur pouvant naître de l'abolition.

V) Notre marché de l'emploi nécessite encore une stratégie cohérente de mesures favorisant le **maintien dans l'emploi**. A cet égard, la Commission du Travail et de l'Emploi souligne en premier lieu la nécessité, notamment pour les services de l'ADEM, d'intervenir avant les échéances fatidiques du licenciement ou de la faillite, ceci afin d'éviter la stigmatisation inévitable liée au chômage.

La commission estime que l'**observation des clignotants** pouvant annoncer des difficultés dans des entreprises doit être affinée. En particulier, la commission soutient les propositions des syndicats préconisant une **extension des missions du secrétariat du Comité de conjoncture** en ce qui concerne l'analyse permanente et prospective de la situation des entreprises et sa capacité d'intervenir par anticipation à d'éventuelles difficultés majeures s'annonçant dans des entreprises.

La commission considère que les propositions formulées par les syndicats visant un renforcement des dispositions sur le maintien de l'emploi, notamment celle se prononçant pour la mise en place de structures de gestion des sureffectifs, méritent d'être approfondies.

La Commission du Travail et de l'Emploi a pris acte de ce qu'un groupe de travail gouvernemental avec des représentants des partenaires sociaux est occupé à étudier les améliorations pouvant être apportées aux dispositions légales sur le maintien dans l'emploi.

En ce qui concerne plus spécifiquement le **maintien dans l'emploi des salariés plus âgés**, la Commission du Travail et de l'Emploi partage l'avis de l'UEL que la formation des travailleurs tout au long de leur parcours professionnel constitue un facteur important du maintien dans l'emploi. A défaut de mettre continuellement à jour leurs connaissances notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies, de nombreux salariés s risqueront de réduire significativement leur employabilité en s'approchant de leur fin de carrière. Selon la Commission du Travail et de l'Emploi, la conséquence à tirer de cette

évolution doit consister dans une extension et une systématisation des programmes de formation continue à offrir aux salariés; certaines formations continues jugées indispensables pour maintenir le niveau d'employabilité des salariés seront à qualifier d'obligatoires.

En même temps, la Commission du Travail et de l'Emploi, à l'instar des représentants syndicaux, rappelle que la loi annoncée pendant les débats sur la réforme des pensions concernant **un paquet de mesures en matière de politique et de gestion des âges** fait toujours défaut. Au vu de la forte proportion des chômeurs de longue durée âgés de 50 ans ou plus, la Commission du Travail et de l'Emploi souligne l'importance de cette prochaine initiative législative et elle note que les syndicats proposent d'y prévoir l'obligation légale de négocier l'introduction et l'adaptation annuelle d'un plan d'actions et de discriminations positives pour la sauvegarde et la protection des conditions de travail et de l'emploi des salariés âgés dans les entreprises. *Le Ministre du Travail a annoncé que le projet de loi en question sera déposé dans un délai rapproché.*

D'une façon générale, la Commission du Travail et de l'Emploi **invite le gouvernement à renforcer encore la politique du maintien dans l'emploi**, surtout dans sa composante visant la gestion des âges, de manière à contribuer ainsi à ce que les objectifs que le Luxembourg s'est donnés dans le cadre de l'Agenda 2020 - à savoir un taux d'emploi global pour la tranche d'âges de 20 à 64 ans de 71% jusqu'à 2015 et de 73% jusqu'à 2020 - puissent être atteints.

VI) La Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'une attention toute particulière doit revenir à la problématique des demandeurs d'emploi à faible employabilité en raison de leur éloignement du marché de l'emploi, non seulement dû à l'insuffisance manifeste de leur qualification professionnelle, mais souvent encore à des problèmes personnels d'ordre socio-psychologique. Il faut constater que pour ces personnes même le fait de bénéficier de l'une ou de l'autre des mesures ci-dessus mentionnées n'est pas de nature à leur permettre l'insertion ou la réinsertion sur le marché de l'emploi. La Commission du Travail et de l'Emploi se prononce donc pour une **prise en charge spécifique** de cette catégorie de demandeurs d'emploi dans le cadre de mesures relevant du traitement social du chômage, comportant notamment un accompagnement socio-éducatif, à promouvoir par les initiatives sociales de l'emploi et par l'économie solidaire.

La réintégration professionnelle de personnes très éloignées du marché du travail est une des priorités du Ministère du Travail et de l'Emploi. Actuellement, deux Centres de Formation (Michel Wolff - ProActif ; FEST - Forum pour l'Emploi) ont pour objectif de développer les compétences sociales et techniques des demandeurs d'emploi en vue de les préparer à s'intégrer sur le deuxième, voire même le premier marché de l'emploi. Au cours de 2012, ces deux Centres de formation ont accueilli 467 bénéficiaires entre 18 et 65 ans, inscrits à l'ADEM et difficilement intégrable au premier marché de l'emploi.

La Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministère du Travail et de l'Emploi dans sa volonté de renforcer cette structure existante, en constituant une nouvelle association sans but lucratif qui regroupera les deux Centres existants tout en y rajoutant un nouveau Centre de Formation Social et Technique dans le sud du pays, plus précisément à Esch-sur-Alzette. Cette nouvelle structure sera très étroitement liée à l'Agence pour le développement de l'emploi. En effet, c'est l'ADEM qui sera en charge de la sélection des demandeurs d'emploi ayant besoin d'une telle formation sociale et technique et c'est donc l'ADEM qui définira un parcours de réinsertion de ces personnes, parcours dans lequel la formation sociale et technique constituera une première étape.

Un groupe de travail a été constitué qui a pour objectif de mettre en place cette nouvelle structure qui devrait être opérationnelle dès le mois de juin 2013.

La Commission du Travail et de l'Emploi souligne que le problème de l'éloignement du marché de l'emploi doit en particulier être combattu dans le chef des **jeunes demandeurs d'emploi n'ayant accompli que la seule scolarité obligatoire**. Ces derniers sont éloignés du marché concurrentiel et leur situation continue à s'aggraver tant qu'ils n'ont pas d'emploi.

Le Ministre a informé la commission que, pour donner un coup de pouce à ces jeunes, le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'Agence pour le développement de l'emploi (Services Emploi Jeunes et Orientation) ont lancé début 2013 un **projet pilote** en collaboration avec le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (Service de la Formation professionnelle, Centre National de la Formation continue, Action Locale pour Jeunes, Ecole de la deuxième chance), le Ministère de la Famille (Service National de la Jeunesse) et les Centres de formation FEST et Michel Wolff, dont question ci-dessus.

Le projet est destiné à des jeunes de 18 à 25 ans, inscrits à l'ADEM et éloignés du marché de l'emploi qui participent à **une formation socio-pédagogique d'initiation aux métiers** de 2 mois, suivie d'une expérience d'initiation professionnelle dans une entreprise privée pendant 1 mois tout en restant affectés aux Centres de formation. Au cours de ces 3 mois, il s'agit de conférer aux jeunes certains bagages élémentaires pour augmenter leur employabilité.

L'entreprise qui aura ainsi donné une chance à un jeune en appliquant le principe de la responsabilité sociale, aura ensuite la possibilité de continuer sa collaboration avec le jeune par un contrat d'appui-emploi (CAE) d'une durée de 12 mois avec une éventuelle prolongation de 6 mois. L'instrument du CAE est donc ouvert à titre exceptionnel au secteur privé pour la catégorie spécifique de jeunes demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail.

Pendant la durée du CAE, le jeune continuera d'être accompagné par l'ADEM et aura par ailleurs la faculté de rattraper des éléments de scolarité de manière à pouvoir accéder à l'apprentissage pour adultes. A noter que le jeune bénéficiera d'une indemnité durant les 3 premiers mois de stage et de formation et qu'il sera évidemment rémunéré au salaire social minimum durant le CAE.

Au vu des explications fournies par le Ministre, la commission considère qu'il s'agit d'un projet prometteur permettant de rapprocher le jeune de l'activité économique tout en améliorant sa scolarité. La commission appuie pleinement ce projet et tient également à souligner l'apport positif des employeurs dans sa réalisation.

Toutefois, la commission a également été informée que sur les 150 jeunes choisis par l'ADEM pour la deuxième session de ce projet, 36 seulement se sont déclarés prêts à y participer, ce que la commission juge particulièrement regrettable. La commission estime que cette réticence traduit un **véritable malaise sociétal et qu'il importe donc que les responsables du projet s'investissent dans un travail assidu de persuasion pour amener des jeunes à participer à ce genre de projets**.

VII) La Commission du Travail et de l'Emploi a noté qu'au cours des auditions des représentants patronaux ont reproché de manière plus ou moins prononcée aux demandeurs d'emploi résidents, notamment aux jeunes demandeurs, un **manque de disponibilité et d'engagement** et une mentalité trop empreinte de passivité et d'absence de goût à l'effort.

La Commission du Travail et de l'Emploi ne voudrait pas exclure de prime abord que dans le chef de certains demandeurs d'emploi un problème de mentalité puisse être à l'origine de leur écart du marché de l'emploi. Elle voudrait toutefois sur ce point encore mettre en garde

contre tout jugement intempestif imputant aux demandeurs d'emploi même la responsabilité de leur situation. Elle considère que ce prétendu problème de mentalité ne doit pas être apprécié unilatéralement.

D'une part, la Commission du Travail et de l'Emploi considère que les demandeurs d'emploi doivent être incités à renforcer leurs **efforts propres** en vue de la recherche d'un emploi et bénéficier à ce titre d'un accompagnement personnalisé de l'ADEM. Ils devront rapporter la preuve de leurs démarches.

Dans ce contexte, les discussions portent également sur les **critères de l'emploi approprié** tels qu'ils sont définis au règlement grand-ducal du 25 août 1983.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère qu'il s'agit d'une question complexe qu'il n'est guère possible de traiter exhaustivement dans un texte réglementaire. L'application correcte des critères réglementaires présuppose de part et d'autre une approche raisonnable et un engagement réciproque de bonne volonté. Quant à l'idée de critères plus contraignants, la commission estime qu'il convient d'abord d'assurer que les critères existants soient interprétés de façon à ne pas permettre aux demandeurs d'emploi de les invoquer aisément pour justifier le refus d'un emploi proposé.

D'autre part, la commission demande **d'intensifier les efforts pour faciliter l'accès des jeunes au monde du travail aussitôt que possible**, notamment par le biais du rapprochement de l'école et des entreprises par l'accomplissement de **stages à effectuer durant l'enseignement secondaire technique et classique**. Il y a encore lieu de soutenir l'intérêt des jeunes pour un plus large éventail de professions qui aujourd'hui sont à tort souvent délaissées et qui doivent dès lors être revalorisées, ceci notamment dans le secteur du tourisme et de la gastronomie.

VIII) Les représentants syndicaux ont plaidé devant la commission pour la relance du système dual de la formation professionnelle.

La Commission du Travail et de l'Emploi appuie cette idée. Elle considère que la stabilisation du tissu industriel, également revendiquée par les représentants patronaux, implique que les entreprises concernées s'engagent à nouveau davantage sur la voie de l'apprentissage au sein de l'entreprise. Plus concrètement, la commission considère que l'idée de l'étatisation du centre de formation Arcelor/Mittal (Léierbud) à Differdange comme premier pas concret en vue d'une relance du système dual de la formation professionnelle (Ecole-entreprise) pour métiers industriels mérite d'être explorée.

La Commission a été informée que les négociations afférentes avec la Chambre de Commerce et Arcelor/Mittal sont en cours. Le modèle et le statut restant à définir, il est entendu que la continuité de l'institution, passant par une modernisation des infrastructures et la reprise des formateurs hautement qualifiés, doit être assurée.

IX) Au cours de ses auditions, la commission a noté les observations de plusieurs représentants patronaux estimant que l'agencement actuel de différents paramètres sociaux (salaire social minimum (SSM), indemnité de chômage et revenu minimum garanti (RMG)) serait tel qu'il encouragerait trop facilement la passivité et l'absence d'efforts en vue de la recherche d'un travail. L'incitation à se soumettre aux efforts d'un travail régulier devrait à nouveau être renforcée. Les représentants patronaux ont estimé qu'il faudrait dans ce contexte s'interroger sur le juste écart entre le SSM et le RMG, étant entendu qu'à l'occasion du dernier relèvement du SSM à partir du 1^{er} janvier 2013, les deux paramètres ont pour la première fois été découplés.

La Commission du Travail et de l'Emploi estime qu'il s'agit d'un sujet sensible et complexe qui ne se prête pas à une généralisation sommaire. Il s'agit de trouver les moyens pour contrecarrer d'éventuels abus sans pénaliser ceux qui se trouvent vraiment en détresse et qui ont donc réellement besoin de la solidarité sociale. Quant aux niveaux respectifs des deux paramètres SSM et RMG, toute comparaison doit tenir compte des finalités fondamentalement différentes des deux seuils. Le SSM est censé fixer la limite inférieure de ce qui est à considérer comme rémunération juste d'une relation de travail, tandis que le RMG doit permettre aux bénéficiaires de satisfaire les besoins essentiels d'une vie sociale décente.

Les mesures d'insertion professionnelle à offrir aux bénéficiaires du RMG rentrent dans les attributions du Service National d'Action Sociale (SNAS) et comportent principalement l'affectation temporaire des bénéficiaires à des travaux d'utilité collective (ATI). La Commission du Travail et de l'Emploi estime qu'il convient d'instaurer dans ce domaine une concertation organique entre le SNAS et l'ADEM, dans l'intérêt des bénéficiaires.

Dans ce contexte, la commission souligne que **l'étude des réformes du marché de travail en Allemagne** lui a permis de mesurer à sa juste valeur le bien fondé et l'importance de l'existence d'un salaire social minimum légal à un niveau approprié. En effet, a contrario, l'absence de salaire social minimum légal aboutit en Allemagne à l'obligation des Jobcenter de combler dans le chef de très nombreux salariés la différence entre leur salaire excessivement bas et le niveau de l'ALG II représentant le minimum vital d'existence. Cette socialisation de coûts qui devaient être assumés par les entreprises représente *une dépense* budgétaire annuelle de l'ordre de 8,7 milliards d'euros. La Commission du Travail et de l'Emploi souligne qu'une telle piste est à exclure pour le Luxembourg.

*Sous le point I, la Commission a exprimé d'une façon générale son opposition à toute précarisation des relations de travail. **Le travail intérimaire** est par essence une forme de travail particulière moins stable que les relations de travail classiques. Dans un souci notamment de protection des droits du salarié intérimaire le législateur a néanmoins prévu un cadre légal strict qui prévoit entre autre une durée et un nombre de renouvellements limités des contrats de mission et garantit un salaire qui ne peut être inférieur à celui auquel pourrait prétendre un salarié de même qualification ou de qualification équivalente embauché comme salarié permanent par l'utilisateur. La Commission du Travail et de l'Emploi souligne son attachement à ce principe de l'equal pay. Elle exprime son opposition au modèle allemand dans lequel, comme le Prof. Dr Stefan Sell l'a critiqué, le travail intérimaire a été dénaturé de sa finalité pour devenir "ein verallgemeinertes Geschäftsmodell".*

La Commission du Travail et de l'Emploi relève que pour les demandeurs d'emploi ledit secteur peut incontestablement être considéré comme un moyen valable d'intégrer définitivement le marché de l'emploi. A cette fin, les services compétents de l'ADEM, par le biais de deux consultants externes spécialisés, travaillent en étroite collaboration avec certaines des entreprises de travail intérimaire établies au Luxembourg pour ainsi aider les demandeurs d'emploi à avoir des premiers contacts avec des employeurs potentiels.

X) Quant aux initiatives sociales pour l'emploi, la Commission du Travail et de l'Emploi a retracé au chapitre V, D) **les conclusions importantes tirées des audits** dans le cadre de la présentation de ces derniers aux différentes réunions jointes avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, en vue de placer pour l'avenir le fonctionnement et le financement des initiatives sociales pour l'emploi sur des **assises juridiques stables et transparentes**. Elle renvoie aux réflexions et recommandations circonstanciées y développées. La commission souligne le rôle important à jouer par les initiatives sociales pour l'emploi dans le traitement social du chômage.

La Commission du Travail et de l'Emploi exprime sa conviction que la réalisation des trois audits permettra un **nouveau départ dans la clarté requise** et en écartant définitivement les contestations du passé.

La commission approuve la **rigueur et la transparence** que le département du Travail et de l'Emploi applique dans la gestion des fonds publics mis à disposition des initiatives sociales. Elle propose de soumettre la loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi, qui a établi le nouveau modèle de financement, à une révision pour en faciliter la lecture et clarifier certaines difficultés de compréhension.

La Commission du Travail et de l'Emploi a évoqué sous le chapitre V, D) in fine le risque de **concurrence déloyale** dans le chef des initiatives sociales dans la mesure où leurs activités subventionnées dans certains domaines empiètent sur celles d'acteurs économiques privés dans les mêmes domaines. Dans certains cas de figure, cette concurrence peut aboutir à des effets pervers exorbitants et inacceptables : des activités des initiatives subventionnées par l'Etat peuvent entraîner implicitement des licenciements auprès d'entreprises privées qui perdent des parts de marché en raison de la concurrence déloyale exercée par les initiatives. Ces licenciements à leur tour viennent alourdir les dépenses du Fonds pour l'emploi.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que dans la situation économique tendue actuelle, ce problème appelle une solution rapide et équilibrée respectant sur base de la compréhension mutuelle les attentes légitimes des parties en cause.

XI) La Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministre délégué à **l'Economie solidaire** dans ses efforts, en collaboration avec d'autres départements ministériels concernés, de mettre au point et de déposer prochainement le projet de loi portant création d'un nouveau **statut juridique d'entreprise à finalité sociale** pouvant être adopté par les associations sans but lucratif actives dans le domaine de l'économie solidaire. Il s'agit d'un important pas pour placer cette dernière sur une base juridique transparente et stable.

XII) La Commission du Travail et de l'Emploi estime que **les communes** pourront plus activement encore être associées à la mise en oeuvre de la stratégie pour l'emploi, en particulier en ce qui concerne leur apport dans la création de postes d'apprentissage. Une nouvelle concertation avec le Syvicol pourra préciser les contributions à initier par les communes.



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 15 avril 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 mars 2013
2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs: Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri

- Echange de vues sur le bilan des travaux et sur le contenu du projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Serge Urbany, M. Robert Weber, M. Serge Wilmes

Mme Isabelle Schlessler, Agence pour le développement de l'emploi
Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Viviane Loschetter

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 mars 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 18 mars 2013 est approuvé.

L'ordre du jour des deux prochaines réunions est modifié comme suit:

La réunion du lundi 22 avril 2013 sera consacrée à l'échange de vues avec M. le Ministre en vue des conclusions à tirer du débat d'orientation 6434 sur la politique de l'emploi.

La présentation du projet de loi 6545 portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises est reportée à la réunion du lundi 29 avril 2013.

2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Le secrétariat a communiqué aux membres de la commission un avant-projet de rapport comportant dans les cinq premiers chapitres une description de la situation actuelle de l'emploi ainsi qu'une présentation structurée des travaux et entrevues de la commission. Les deux derniers chapitres du rapport concernant les conclusions politiques à en tirer aux plans gouvernemental et parlementaire restent à écrire.

Au cours d'un échange de vues au sujet des cinq premiers chapitres, il est procédé à divers redressements ponctuels d'ordre matériel ou technique. Par ailleurs, il est retenu que le chapitre III relatif à l'analyse des mesures et instruments en faveur de l'emploi sera complété par des tableaux statistiques concernant l'estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'emploi jusqu'à 2016 ainsi qu'un tableau ventilant les dépenses du Fonds en fonction des catégories de bénéficiaires durant les exercices 2011 et 2012.

Deux représentants du groupe parlementaire CSV formulent des observations critiques à l'égard du chapitre V, D) concernant les initiatives sociales pour l'emploi. Il est précisé par le président de la commission que ce chapitre ne fait que reproduire d'une manière objective et structurée, sur base de procès-verbaux approuvés, les réflexions développées ainsi que quelques conclusions retenues dans le cadre des réunions jointes de la Commission du Travail et de l'Emploi et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire à l'occasion de la présentation des audits sur les trois principales initiatives sociales pour l'emploi.

Il est retenu que la commission s'exprimera sur ces observations critiques ainsi que les conclusions à retenir pour l'avenir des initiatives sociales au vu des explications à fournir par M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration au cours de la prochaine réunion.

Quant à la proposition du représentant de la sensibilité politique déi lénk de procéder encore, comme initialement prévu, à la visite d'une initiative sociale pour l'emploi et d'y rencontrer des représentants de l'action locale pour jeunes, il est relevé par le président de la commission que, sur base d'une concertation informelle avec des membres de la commission, il a été renoncé à cette visite et entrevue. Il a été jugé que le tour d'horizon des visites et entrevues de la commission au cours de ses travaux s'étalant sur dix mois est suffisamment équilibré et complet pour permettre à présent à la commission de se concentrer sur les conclusions à tirer.

Mise au vote, cette façon de procéder est officiellement validée avec toutes les voix des membres présents, moins une voix contre (M. Serge Urbany) et deux abstentions (MM. Aly Kaes et Robert Weber).

*

La commission procède à un très large échange de vues sur les conclusions et recommandations à retenir de ses travaux.

Le secrétaire de la commission est chargée d'établir une synthèse des propositions formulées, à insérer au chapitre VII du projet de rapport. Un premier projet de texte afférent figure en annexe du présent procès-verbal.

Une version révisée et complétée de l'avant-projet de rapport sera diffusée aux membres de la commission préalablement à la réunion du 22 avril prochain.

Luxembourg, le 19 avril 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexe: Projet de conclusions

VII. Les conclusions et recommandations de la Commission du Travail et de l'Emploi

I) Au moment de formuler ses conclusions au terme de ses travaux qui se sont étalés sur les dix derniers mois, la Commission du Travail et de l'Emploi voudrait d'abord souligner que la politique de l'emploi au sujet de laquelle elle est appelée à s'exprimer est évidemment largement tributaire d'options prises dans d'autres domaines politiques, en particulier de celles visant l'éducation, le cadre économique général, la promotion de l'esprit d'entrepreneuriat et, au-delà de l'horizon national, les incitations pour l'emploi développées au niveau européen.

Ainsi, la commission est amenée à formuler les présentes recommandations dans le contexte persistant de crise financière et économique déclenchée en 2008, dans laquelle notre pays doit s'efforcer de combattre le climat de morosité conjoncturelle qui le menace.

La commission souligne que la relance de l'emploi et la réduction significative du taux de chômage passe par un retour à une **croissance économique durable dans une économie performante et compétitive**. Si la commission se concentre sur la politique de l'emploi proprement dite, elle est néanmoins consciente que le thème de la **compétitivité de l'économie** y est étroitement lié. Au sujet de cette notion de compétitivité, la commission voudrait faire sienne les réflexions de la Commission des Finances et du Budget dans son rapport sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 disant que la compétitivité *"est une notion complexe qui englobe une multitude de facteurs économiques, sociaux, environnementaux et institutionnels et qui ne se laisse surtout pas réduire à la seule comparaison de coûts salariaux ou de niveaux de productivité. A côté d'un set d'indicateurs macroéconomiques (niveau et croissance du PIB, emploi, chômage, inflation, finances publiques, degré de diversification), elle doit également considérer les cadres fiscal et légal, les aspects institutionnels (procédures administratives, bureaucratie), les infrastructures, le système d'éducation et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée, la capacité d'innovation (recherche, transfert de technologies, utilisation des Technologies de l'information et de la communication („TIC")), la cohésion sociale (risque de pauvreté, répartition de la richesse et des revenus) et les facteurs environnementaux"*.

En relevant encore que différents rankings montrent qu'au plan de la compétitivité, le Luxembourg figure en bonne position au plan international, la Commission du Travail et de l'Emploi estime que la préservation, et dans la mesure du possible l'amélioration, de cette position avantageuse, est et doit demeurer un objectif politique prioritaire. A cet égard la Commission du Travail et de l'Emploi relève que le débat d'orientation sur la compétitivité le lendemain du présent débat sur l'emploi permettra d'approfondir ce sujet.

Pour sa part, la commission considère que certaines analyses unilatérales, préconisant l'austérité salariale et des coupures substantielles dans le droit du travail comme remède unique permettant de sortir de la crise, ne sont pas fondées. La Commission se prononce contre toute tendance à la **précarisation des relations de travail**.

En revanche, la commission invite le gouvernement à **renforcer encore ses efforts en faveur de la diversification économique** pour réduire la dépendance du pays vis-à-vis de la place financière. Elle demande d'accélérer le **développement des nouveaux secteurs prometteurs susceptibles de créer des emplois nouveaux**. De nouveaux créneaux pourront voir le jour dans les domaines de l'environnement, de la santé, de la logistique ainsi que dans les technologies de l'information et de la communication.

La commission a toutefois également noté au cours de ses auditions que les représentants patronaux ont mis en garde contre une trop grande focalisation de l'activité économique sur la haute technologie - donc des activités à haute valeur ajoutée - aux dépens d'activités plus traditionnelles, notamment dans le domaine industriel susceptibles d'occuper des salariés à faible ou moyenne qualification.

La Commission du Travail et de l'Emploi invite le Gouvernement à étudier les moyens pouvant être mis œuvre pour maintenir au pays des activités de production, surtout dans le secteur industriel, offrant des emplois aux travailleurs peu qualifiés. Dans ce même contexte, la commission propose d'encourager l'esprit d'entrepreneuriat auprès des jeunes et de favoriser la revalorisation des professions dans le secteur de l'artisanat.

*

Au-delà de considérations visant le cadre économique général, la commission se doit de se concentrer sur la politique de l'emploi proprement dite.

II) Au cours de ses travaux, la commission a une fois de plus été confrontée à ce qui est communément qualifié de **paradoxe luxembourgeois** consistant dans la contradiction apparente entre montée du chômage et, parallèlement, la création significative d'emplois nouveaux.

L'inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi appelle des réponses à plusieurs niveaux. Un rôle central à cet égard revient à l'ADEM dans sa fonction d'intermédiation entre demandeurs d'emploi et emplois disponibles dans les entreprises et dans sa collaboration avec les autres départements ministériels compétents, à savoir le Ministère du Travail et de l'Emploi, le Ministère de l'Economie et le Ministère de l'Education Nationale.

La Commission du Travail et de l'Emploi estime que tout projet d'implantation de nouvelles entreprises doit déclencher automatiquement dès la phase préparatoire, la concertation des instances précitées en vue de la mise en place de toute mesure, principalement de formation, permettant d'adapter l'employabilité de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM de manière à rendre possible leur affectation à des emplois nouvellement créés. La commission considère que c'est encore par ce biais que pourront être renforcés les efforts pour améliorer le taux de demandeurs d'emploi résidents inscrits auprès de l'ADEM pouvant être affectés aux emplois nouveaux, étant entendu que ces efforts se situent dans un marché de travail de la Grande Région et ces demandeurs subissent donc la concurrence des demandeurs d'emploi des régions limitrophes.

Le problème de l'inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi doit également être abordé au niveau **d'une meilleure orientation scolaire et de qualifications appropriées à confier aux jeunes durant leur parcours scolaire dans les différentes voies de formation**. Il faudra rechercher une meilleure concordance entre les profils des jeunes accédant au marché de l'emploi et les exigences y recherchées.

D'une façon générale, la politique d'éducation et de formation devra diminuer la vulnérabilité d'une trop grande partie de la population résidente sur le marché de l'emploi. A ce titre, La Commission du travail et de l'Emploi invite le Gouvernement à intensifier les **efforts contre le décrochage scolaire** qui est une des raisons principales du trop grand nombre de jeunes demandeurs d'emploi sans qualification et sans réelle perspective sur le marché de l'emploi. A noter que dans le cadre de l'Agenda 2020 de l'UE, le Luxembourg s'est proposé à réduire le taux de décrocheurs scolaires durablement à moins de 10%.

Dans cette optique, la commission se prononce pour une meilleure présentation de l'encadrement que l'ADEM offre aux jeunes demandeurs d'emploi, en particulier à la catégorie des jeunes décrocheurs scolaires, notamment avec l'objectif d'enlever à ces jeunes leurs réticences psychologiques de faire appel aux services de l'ADEM.

Quant à la **mise en œuvre de la garantie jeunes**, la commission renvoie à ses réflexions circonstanciées au chapitre IV, B) sous le titre "l'ADEM et les jeunes demandeurs d'emploi" (Précisions supplémentaires éventuelles à fournir par M. le Ministre)

III) Une large partie des travaux de la commission a été consacrée à la **réforme de l'ADEM et au processus de sa mise en œuvre** (voir explications circonstanciées figurant au chapitre IV).

La commission a noté qu'au cours des auditions les représentants syndicaux et patronaux ont grosso modo salué la réforme de l'ADEM comme allant dans la bonne direction. Ces mêmes représentants, en particulier les responsables des ressources humaines d'entreprises et d'une fédération patronale, n'ont toutefois pas manqué de mettre en exergue la plus grande efficacité des **consultants externes détachés à l'ADEM par les entreprises**. Tous les intervenants ont souligné que l'expérience professionnelle concrète des consultants externes leur permet de mieux opérer les liens entre les exigences spécifiques des emplois vacants et le profil des demandeurs d'emplois.

L'initiative de détacher à l'ADEM des consultants directement issus des entreprises s'est avérée concluante et la commission plaide pour son renforcement.

Parallèlement il a été relevé par des représentants patronaux que les conseillers professionnels ayant suivi la filière administrative traditionnelle devraient bénéficier de formations permettant de renforcer leurs connaissances au sujet de la spécificité et des exigences propres à une entreprise déterminée. Il s'agit d'une condition indispensable pour réussir à guider des demandeurs vers des emplois appropriés en fonction, d'une part, de leurs aptitudes personnelles et, d'autre part, de l'exigence de l'entreprise. La Commission du Travail et de l'Emploi partage cette appréciation.

Voilà pourquoi, la commission considère que sur ce point il y a lieu de pousser encore plus en profondeur la réforme de l'ADEM dans le sens de **liens plus étroits à établir avec les entreprises**. Dans le cadre de cette large ouverture aux entreprises, il est strictement nécessaire que tous les conseillers professionnels acquièrent des connaissances approfondies concernant les rouages, les structures internes ainsi que les conditions et l'environnement de travail propres à chaque entreprise. Ces connaissances sont indispensables pour instaurer un climat de confiance entre l'ADEM et les entreprises et pour permettre aux conseillers professionnels de remplir leurs fonctions de façon proactive. La mise en œuvre du système informatique ROME (Répertoire opérationnel des métiers et emplois), qui se trouve actuellement en phase de test, contribuera à améliorer la qualité et le taux de réussite des activités de placement de l'ADEM.

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que la contrepartie impérative de la plus large ouverture de l'ADEM aux entreprises consiste dans le **respect systématique par ces dernières de l'obligation de déclaration obligatoire des postes vacants à l'ADEM**. Lors des auditions, en particulier les représentants syndicaux ont déploré le fait que malgré de multiples appels à la bonne volonté l'obligation de déclaration obligatoire n'est largement pas respectée de manière à ce que globalement l'efficacité de l'ADEM dans le placement risque de demeurer insatisfaisante. (à préciser : Propositions de la commission: sanctions? Opportunité de mesures contraignantes ?)

La commission soutient les efforts de réorganisation interne développés au sein de l'ADEM, notamment ceux ayant pour objet de décharger les conseillers professionnels de toute mission étrangère à l'activité de placement proprement dite.

Tout en renvoyant aux réflexions circonstanciées sur le ratio conseiller professionnel/demandeurs d'emploi au chapitre IV ci-dessus, la Commission du Travail et de l'Emploi appuie le Ministre dans sa démarche de se faire autoriser dans le cadre du numerus clausus un **recrutement supplémentaire de 25 agents à affecter au service placement**. Elle souligne que le principe à suivre est que pour remplir ses missions dans le respect des normes de qualité et d'efficacité, l'ADEM doit disposer des moyens appropriés. Il s'agit-là d'un renforcement indispensable des effectifs de l'ADEM dicté à la fois par la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, la nécessité d'offrir un service de qualité ainsi que le développement de nouveaux projets visant un meilleur accompagnement et une insertion appropriée des demandeurs. La commission estime encore qu'il est nécessaire de prévoir des **procédures et modalités de recrutement** adaptées aux besoins spécifiques du service des conseillers professionnels.

La commission a pris note qu'à l'avenir la direction de l'ADEM compte davantage s'appuyer sur les **indicateurs de performance** pour évaluer ses activités de placement. Elle peut soutenir cette démarche tout en relevant cependant qu'elle partage les réticences du Prof. Dr Stefan Sell face à une standardisation trop poussée du processus de placement. Le risque d'anonymisation attaché à pareille démarche comporte souvent le désavantage capital que les aspects psychologiques du demandeur d'emploi soient négligés. Ainsi, le Prof. Dr Sell a relevé qu'il n'est pas dû au hasard que les meilleurs résultats de placement sont enregistrés en milieu rural dans la mesure où les facteurs humains y sont encore plus largement pris en considération.

La Commission du Travail et de l'Emploi en déduit qu'il est nécessaire **d'investir dans le facteur temps à mettre à la disposition du demandeur d'emploi** plutôt que de gaspiller ce même temps dans une croyance exagérée dans des processus d'évaluation, de contrôle et d'informatisation. Il convient de revaloriser le facteur psychologique dans le processus de placement.

IV) Quant aux différentes mesures et aux instruments pour l'emploi, la commission renvoie aux considérations circonstanciées figurant au chapitre III de son rapport. Elle salue le fait que **l'évaluation du CIE et du CAE réalisée par le CEPS/Instead** a permis au gouvernement et au Parlement de rectifier le tir en procédant aux adaptations nécessaires de ces deux mesures par le biais de la loi du 29 mars 2013.

La Commission a pris connaissance des propositions de représentants syndicaux visant l'introduction d'un CIE spécifique pour jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés. (prise de position Gouvernement, conclusion Commission)

En ce qui concerne plus particulièrement **l'aide au réemploi**, la commission renvoie à ces observations critiques détaillées, développées dans son avis sur le rapport d'activités du Médiateur, figurant au chapitre III, D). Les modifications à apporter au règlement grand-ducal du 17 juin 1994 concernant les modalités et conditions d'attribution de l'aide au réemploi. Elle prend acte de ce qu'en définitive le gouvernement entend proposer au Parlement des modifications visant à éliminer les pires abus en la matière. (à préciser par M. le Ministre, prise de position Commission)

En ce qui concerne **l'ensemble des autres mesures**, dont la commission a présenté au chapitre III, E) un aperçu schématique quant à leurs conditions d'octroi et à leur coût respectif, la commission constate que jusqu'à présent aucune évaluation spécifique n'en a

été faite. Elle demande au gouvernement de faire procéder à ces évaluations et de les présenter à la Chambre avant la fin de l'année en cours.

En ce qui concerne la **préretraite-solidarité**, la Commission du Travail et de l'Emploi a pris connaissance de l'annonce du gouvernement de proposer au Parlement l'abolition de cette forme de préretraite. Au cours des auditions, les représentants patronaux ont fait valoir que cette forme de préretraite n'a effectivement plus de raison d'être dans le contexte économique actuel. Les représentants syndicaux pour leur part ont critiqué ce projet d'abolition comme susceptible de provoquer une augmentation sensible du chômage respectivement du moins ont demandé la mise en place d'un instrument de remplacement, ceci notamment pour tenir compte des situations où cette forme de préretraite a permis de créer des postes d'apprentissage. (**projet d'abolition à préciser par M. le Ministre, prise de position de la commission**)

IV) Plusieurs intervenants ont relevé devant la commission la **problématique toute particulière des demandeurs d'emploi à faible employabilité** en raison de leur éloignement du marché de l'emploi, non seulement dû à l'insuffisance manifeste de leur qualification professionnelle, mais souvent encore à des problèmes personnels d'ordre socio-psychologique. Il faut constater que pour ces personnes même le fait de bénéficier de l'une ou de l'autre des mesures ci-dessus mentionnées n'est pas de nature à leur permettre l'insertion ou la réinsertion sur le marché de l'emploi. La Commission du Travail et de l'Emploi se prononce donc pour une prise en charge spécifique de cette catégorie de demandeurs d'emploi dans le cadre de mesures relevant du traitement social du chômage, comportant notamment un accompagnement socio-éducatif, à promouvoir par les initiatives sociales de l'emploi et par l'économie solidaire. Il faudrait réfléchir sur la mise en place d'une cellule spécialisée au sein de l'ADEM. (à préciser)

V) Au cours de ses auditions, la commission a noté les observations de plusieurs représentants patronaux estimant que **l'agencement actuel de différents paramètres sociaux** (salaire social minimum (SSM), indemnité de chômage et revenu minimum garanti (RMG)) serait tel qu'il encouragerait trop facilement la passivité et l'absence d'efforts en vue de la recherche d'un travail. L'incitation à se soumettre aux efforts d'un travail régulier devrait à nouveau être renforcée. Les représentants patronaux ont estimé qu'il faudrait dans ce contexte s'interroger sur le juste écart entre le SSM et le RMG, étant entendu qu'à l'occasion du dernier relèvement du SSM à partir du 1^{er} janvier 2013, les deux paramètres ont pour la première fois été découplés.

La Commission du Travail et de l'Emploi estime qu'il s'agit d'un sujet sensible qui ne se prête pas à une généralisation sommaire. Il s'agit de trouver les moyens pour contrecarrer d'éventuels abus sans pénaliser ceux qui se trouvent vraiment en détresse et qui ont donc réellement besoin de la solidarité sociale. Quant aux niveaux respectifs des deux paramètres SSM et RMG, toute comparaison doit tenir compte des finalités fondamentalement différentes des deux seuils. Le SSM est censé fixer la limite inférieure de ce qui est à considérer comme rémunération juste d'une relation de travail, tandis que le RMG doit permettre aux bénéficiaires de satisfaire les besoins essentiels d'une vie sociale décente.

Réponse à fournir par la commission.

Dans ce contexte, la Commission souligne que **l'étude des réformes du marché de travail en Allemagne** lui a permis de mesurer à sa juste valeur le bien fondé et l'importance de l'existence d'un salaire social minimum légal à un niveau approprié. En effet, a contrario, l'absence de salaire social minimum légal aboutit en Allemagne à l'obligation des Jobcenter de combler dans le chef de très nombreux salariés la différence entre leur salaire excessivement bas et le niveau de l'ALG II représentant le minimum vital d'existence. Cette socialisation de coûts qui devaient être assumés par les entreprises représente un coût

budgétaire annuel de l'ordre de 8,7 milliards d'euros. La Commission du Travail et de l'Emploi souligne qu'une telle piste est à exclure pour le Luxembourg.

VI) Les représentants syndicaux ont plaidé devant la commission pour la relance du système dual de la formation professionnelle.

La Commission du Travail et de l'Emploi appuie cette idée. Elle considère que la stabilisation du tissu industriel, également revendiquée par les représentants patronaux, implique que les entreprises concernées s'engagent à nouveau davantage sur la voie de l'apprentissage au sein de l'entreprise. Plus concrètement, la commission considère que l'idée de l'étatisation du centre de formation Arcelor/Mittal (Léierbud) à Differdange comme premier pas concret en vue d'une relance du système dual de la formation professionnelle (Ecole-entreprise) pour métiers industriels mérite d'être explorée.

VII) La commission a noté qu'au cours des auditions des représentants patronaux ont reproché de manière plus ou moins prononcée aux demandeurs d'emploi résidents, notamment aux jeunes demandeurs, un manque de disponibilité et d'engagement et une mentalité trop empreinte de passivité et d'absence de goût à l'effort.

La Commission du Travail et de l'Emploi ne voudrait pas exclure de prime abord que dans le chef de certains demandeurs d'emploi un problème de mentalité puisse être à l'origine de leur écart du marché de l'emploi. Elle voudrait toutefois sur ce point encore mettre en garde contre tout jugement intempestif imputant aux demandeurs d'emploi même la responsabilité de leur situation. Elle considère que ce prétendu problème de mentalité ne doit pas être apprécié unilatéralement.

D'une part, la Commission du Travail et de l'Emploi considère que les demandeurs d'emploi doivent être incités à renforcer leurs **efforts propres** en vue de la recherche d'un emploi et bénéficier à ce titre d'un accompagnement personnalisé de l'ADEM. Ils devront rapporter la preuve de leurs démarches.

Dans ce contexte, les discussions portent également sur les **critères de l'emploi approprié** tels qu'ils sont définis au règlement grand-ducal du 25 août 1983. La Commission considère que ces critères doivent être interprétés de façon à ne pas permettre aux demandeurs d'emploi de les invoquer aisément pour justifier le refus d'un emploi proposé.

D'autre part, la commission demande **d'intensifier les efforts pour faciliter l'accès des jeunes au monde du travail aussitôt que possible**, notamment par le biais du rapprochement de l'école et des entreprises par l'accomplissement de **stages à effectuer durant l'enseignement secondaire technique et classique**. Il y a encore lieu de soutenir l'intérêt des jeunes pour un plus large éventail de professions qui aujourd'hui sont à tort souvent délaissées et qui doivent dès lors être revalorisées, ceci notamment dans le secteur du tourisme et de la gastronomie.

VIII) En ce qui concerne la problématique du maintien dans l'emploi, la commission souligne la nécessité, notamment pour les services de l'ADEM, d'intervenir avant les échéances fatidiques du licenciement ou de la faillite, ceci afin d'éviter la stigmatisation inévitable liée au chômage.

La commission estime que **l'observation des clignotants** pouvant annoncer des difficultés dans des entreprises doit être affinée. En particulier, la commission soutient les propositions des syndicats préconisant une **extension des missions du secrétariat du Comité de conjoncture** en ce qui concerne l'analyse permanente et prospective de la situation des entreprises et sa capacité d'intervenir par anticipation à d'éventuelles difficultés majeures s'annonçant dans des entreprises.

La commission considère que les propositions formulées par les syndicats visant un renforcement des dispositions sur le maintien de l'emploi, notamment celle se prononçant pour la mise en place de structures de gestion des sureffectifs, méritent d'être approfondies (précisions à fournir par M. le Ministre, intervention législative éventuelle, prise de position de la commission).

En ce qui concerne plus spécifiquement le **maintien dans l'emploi des salariés plus âgés**, la Commission du Travail et de l'Emploi partage l'avis de l'UEL que la formation des travailleurs tout au long de leur parcours professionnel constitue un facteur important du maintien dans l'emploi. A défaut de mettre continuellement à jour leurs connaissances notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies, de nombreux travailleurs risqueront de réduire significativement leur employabilité en s'approchant de leur fin de carrière. Selon la Commission du Travail et de l'Emploi, la conséquence à tirer de cette évolution doit consister dans une extension et une systématisation des programmes de formation continue à offrir aux salariés; certaines formations continues jugées indispensables pour maintenir le niveau d'employabilité des salariés seront à qualifier d'obligatoires.

En même temps, la Commission du Travail et de l'Emploi, à l'instar des représentants syndicaux, rappelle que la loi annoncée pendant les débats sur la réforme des pensions concernant **un paquet de mesures en matière de politique et de gestion des âges** fait toujours défaut. Au vu de la forte proportion des chômeurs de longue durée âgés de 50 ans ou plus, la Commission du Travail et de l'Emploi souligne l'importance de cette prochaine initiative législative et elle note que les syndicats proposent d'y prévoir l'obligation légale de négocier l'introduction et l'adaptation annuelle d'un plan d'actions et de discriminations positives pour la sauvegarde et la protection des conditions de travail et de l'emploi des salariés âgés dans les entreprises.

D'une façon générale, la Commission du Travail et de l'Emploi **invite le gouvernement à renforcer encore la politique du maintien dans l'emploi**, surtout dans sa composante visant la gestion des âges, de manière à contribuer ainsi à que les objectifs que le Luxembourg s'est donnés dans le cadre de l'Agenda 2020 - à savoir un taux d'emploi global pour la tranche d'âges de 20 à 64 ans de 71% jusqu'à 2015 et de 73% jusqu'à 2020 - puissent être atteints.

(Précisions à fournir par M. le Ministre; conclusions définitives de la commission)

IX) Quant aux initiatives sociales pour l'emploi, la Commission du Travail et de l'Emploi a retracé au chapitre V, D) les conclusions tirées des audits dans le cadre de la présentation de ces derniers aux différentes réunions jointes avec la Commission de l'exécution et du contrôle budgétaire, en vue de placer pour l'avenir le fonctionnement et le financement des initiatives sociales pour l'emploi sur des **assises juridiques stables et transparentes**. Elle renvoie aux réflexions et recommandations circonstanciées y développées. Elle souligne sa conviction que la réalisation des trois audits permettra un nouveau départ dans la clarté et la transparence et en écartant définitivement les contestations du passé. **(Explications supplémentaires à fournir par M. le Ministre, préciser position de la Commission)**

Luxembourg, le 8 mai 2013

Le président

Les rapporteurs

Lucien Lux

André Bauler,
Roger Negri

Annexe : Estimation de l'évolution de la situation financière du Fonds pour l'Emploi

10



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 18 mars 2013

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 28 janvier et 18 février 2013
2. Désignation d'un vice-président
3. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
 - Corapporteurs: Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri
 - Echange de vues avec une délégation de l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL)
 - Entrevue avec les délégations des syndicats représentatifs au plan national OGB-L, LCGB et CGFP

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Serge Urbany, M. Robert Weber, M. Serge Wilmes

MM. Pierre Bley, Jean-Jacques Rommes, Nicolas Soisson, Yves Gordet, Marc Kieffer, François Koepp, Romain Schmit, représentants de l'UEL

MM. Patrick Dury, Marcel Goerend, Vincent Jacquet, Alain Rassel, LCGB

MM. Jean-Claude Reding, Jean-Claude Bernardini, Mme Taina Bofferding, MM. Pereira Carlo, André Roeltgen, OGB-L

MM. Emile Haag, Romain Wolff, CGFP

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Alexandre Krieps

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 28 janvier et 18 février 2013

Les projets de procès-verbal des réunions des 28 janvier et 18 février 2013 sont approuvés.

2. Désignation d'un vice-président

M. Ali Kaes est désigné comme vice-président de la commission.

3. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Les exposés des représentants de l'UEL se résument comme suit:

En premier lieu, le secrétaire général se réfère à la prise de position écrite de l'UEL concernant les différents aspects de la gestion du chômage. Il est renvoyé à ce document qui a été diffusé à tous les membres de la commission et qui figure à l'annexe 1. Pour être complet, l'intervenant se propose de focaliser son intervention sur les moyens de prévention du chômage en stimulant l'emploi.

D'une façon générale, l'UEL regrette une certaine attitude faisant croire que l'activité économique du Luxembourg pourrait quasi exclusivement miser à l'avenir sur la haute technologie, donc sur des activités à haute valeur ajoutée, ceci dans la mesure où parallèlement la production de biens et de services à faible valeur ajoutée serait pratiquement condamnée à disparaître. L'UEL est d'avis que toute perte d'activités économiques, même des plus traditionnelles, constitue un facteur défavorable pour notre économie et surtout pour notre marché de l'emploi. On ne saurait donc négliger les efforts indispensables au maintien des activités économiques traditionnelles occupant des salariés à qualification faible ou moyenne.

L'UEL regrette en particulier les obstacles qui souvent empêchent des investissements dans ces branches économiques dont le développement est pourtant nécessaire pour offrir des débouchés aux - trop nombreux - demandeurs d'emploi à faible qualification. Il faut être conscient du fait que dans notre système scolaire trop de jeunes, notamment en raison d'un important pourcentage de décrocheurs scolaires, sortent de l'école avec une qualification insuffisante par rapport aux exigences du marché de l'emploi.

Il apparaît clairement que notre système scolaire n'est pas à même de mettre les jeunes en nombre suffisant au niveau de compétence requis pour être employables dans une économie exclusivement concentrée sur des produits et services sophistiqués à haute valeur ajoutée.

Par conséquent, en focalisant trop notre économie sur ce genre d'activité on risquerait d'en favoriser l'exclusion d'un nombre croissant de personnes à faible qualification.

Le développement d'activités diversifiées doit relancer la croissance économique qui reste toujours le facteur décisif, non seulement dans la lutte contre le chômage, mais également en vue des équilibres à poursuivre au plan budgétaire et dans le domaine de la Sécurité sociale.

Pour mesurer la situation économique du Luxembourg au plan international, une importance particulière revient au paramètre des coûts salariaux unitaires nominaux. Est distribué un extrait de l'annuaire de la compétitivité publié annuellement par l'UEL dont il ressort que depuis 2000 le Luxembourg accuse à cet égard une perte de vitesse substantielle en comparaison internationale. Il s'agit, selon l'UEL, d'un facteur concurrentiel très défavorable lequel, à tendance inchangée, impliquerait inévitablement d'autres fermetures d'entreprises, en particulier dans les branches des produits et services traditionnels. Il faut être conscient du fait que des piliers de l'économie luxembourgeoise, notamment le secteur financier et l'industrie, sont pleinement impliqués dans un processus de restructuration. Ces secteurs ont dans le passé été à l'origine de la richesse du pays et se trouvent dorénavant à la croisée des chemins. Il y a lieu à présent d'accompagner activement la restructuration en cours de ces secteurs pour éviter que le fléau du chômage ne s'amplifie encore.

Le directeur de l'ABBL insiste sur la nécessité d'interpréter correctement la signification de ce qui est communément qualifié de paradoxe luxembourgeois, consistant dans la contradiction apparente entre montée du chômage, d'une part, concomitamment avec la création annuelle significative d'emplois nouveaux, d'autre part, ou, en d'autres termes, dans l'inadéquation entre la demande et l'offre sur notre marché de l'emploi.

D'où vient ce problème?

Le Luxembourg est un centre d'activités économiques dans la Grande Région créant continuellement un grand nombre d'emplois nouveaux. Dans ce centre, d'une part, le niveau général des salaires est élevé et à certains égards ce niveau est même à qualifier de trop élevé. D'autre part, les talents et capacités de performance des acteurs sur le marché du travail sont inégalement répartis de par la nature. Il s'agit d'une donnée constante et incontournable qui, dans le contexte d'un centre d'activités comme le Luxembourg et combiné au haut niveau de salaire, favorise l'attrait et la concentration d'acteurs qualifiés tout en engendrant implicitement l'exclusion des personnes à plus faible capacité de travail ("squeeze out": les plus faibles sont littéralement expulsés du marché de l'emploi).

Il s'agit d'un phénomène économique déplorable certes, mais qui semble correspondre à une nécessité économique et qui se vérifie dans une toute autre dimension encore dans les grandes métropoles où le processus du "squeeze out" est un des facteurs à l'origine des quartiers de "slums".

Le phénomène se trouve amplifié par chaque augmentation de salaire qui renforce l'attrait, en particulier pour les travailleurs frontaliers performants, au détriment de résidents à faible qualification. Aussi faut-il dire que l'ensemble des mesures pour l'emploi a en quelque sorte comme finalité de protéger et d'augmenter l'emploi des résidents et de tenir implicitement à l'écart les frontaliers. Si le coût salarial dépasse la productivité, toute nouvelle augmentation salariale engendre la destruction d'emplois accessibles aux moins performants, en particulier à ceux résidant sur notre territoire. Le centre d'activités luxembourgeois promouvant les activités à haute valeur ajoutée et caractérisé par un haut niveau de salaire aura donc pour conséquence d'élargir progressivement le cercle des résidents exclus et d'aggraver ainsi le problème du chômage. Ce processus d'élimination des plus faiblement qualifiés peut concrètement s'illustrer comme suit:

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur financier, il faut souligner que ce dernier se trouve actuellement dans une phase de profondes mutations et restructurations à laquelle

s'ajoute un climat général d'insécurité. Les temps s'annoncent donc difficiles: dans la meilleure des hypothèses la restructuration brutale du secteur financier pourrait se solder par la création de nouveaux emplois en nombre suffisant pour compenser tant soit peu les licenciements pour raisons économiques qui seront inévitables. Dans un scénario moins favorable, la balance en terme d'emplois pourrait être nettement négative, étant entendu qu'une telle évolution frapperait encore davantage les frontaliers, proportionnellement plus nombreux dans le secteur.

Pour un coût salarial équivalent à 1,5 fois le salaire social minimum, une entreprise luxembourgeoise ne pourra recruter sur le marché de l'emploi national qu'une personne à faible niveau de qualification. Toutefois en raison de l'attrait exercé par le haut niveau général de rémunération, le frontalier postulant pour ce même poste rémunéré au même niveau, aura une qualification plus élevée. L'entreprise optera évidemment pour ce dernier qui, même s'il est éventuellement surqualifié pour le poste à pourvoir, renforce plus efficacement les ressources humaines de l'entreprise.

Face aux mesures qui viennent d'être prises au niveau européen à l'égard de Chypre, il faut dire que même l'impensable - pénaliser les clients bancaires en raison de dérapages budgétaires étatiques - devient réalité. Face à des réflexions comme quoi la place bancaire chypriote serait démesurément importante et surdimensionnée au regard de la modeste taille du pays, on peut imaginer à quel point de tels arguments, s'ils étaient plus largement partagés, pourraient s'avérer désastreux pour notre propre place financière. Les perspectives sont donc difficiles, ceci même pour des demandeurs d'emploi qualifiés.

Le représentant de la FEDIL souligne que depuis de longues années déjà notre marché de l'emploi est pleinement exposé à la concurrence au niveau de la Grande Région, son attrait résultant surtout du haut niveau des salaires. Dans cette situation concurrentielle et a fortiori dans un contexte de crise, les plus performants ont pris et prennent logiquement le dessus, ceci trop souvent au détriment des résidents, ce qui explique que le taux de chômage a entre-temps atteint un niveau très alarmant.

Quant au secteur industriel, on constate qu'actuellement le niveau de production ne se situe toujours qu'à 80% de celui connu avant la crise en 2008/2009. Il s'y ajoute que les perspectives pour les années 2013/2014 ne sont pas bonnes. Or, l'industrie en crise ne reste pas sans implications sur d'autres activités économiques, notamment en raison des marchés sous-traités (transports, services).

Le secteur industriel est pleinement exposé à la concurrence internationale à grande échelle. De multiples efforts doivent être entrepris pour affronter cette concurrence tout en préservant la qualité des produits. Par contre, au plan du coût de la production et en particulier des coûts salariaux, le Luxembourg n'est pas en bonne position en comparaison internationale. Les dérapages en terme de coûts salariaux au cours des dernières années obligent certaines entreprises à adapter les barèmes de rémunération vers le bas. Ainsi, la dénonciation récente de conventions collectives en est l'expression concrète et demeure en fait la seule réaction qui reste à ces entreprises pour tenter de corriger l'évolution en cours, sous peine d'une dégradation supplémentaire de leur situation aboutissant à la faillite.

Au cours des dernières années, notre pays a connu un manque flagrant d'investissements dans le secteur industriel, à la fois en ce qui concerne la modernisation ou l'extension d'unités de production existantes et l'implantation de nouvelles activités industrielles.

Les efforts à déployer pour inverser cette tendance, devraient dans un premier temps se concentrer sur le maintien de façon durable des activités industrielles existantes. Il serait en effet illusoire de miser presque exclusivement sur les emplois à créer dans le secteur de la haute technologie. Les efforts pour le développement de la recherche de haut niveau sont à

saluer, mais une approche unilatéralement focalisée sur ce domaine serait gravement vouée à l'échec. D'une façon générale, la recherche et la production ne peuvent être dissociées mais sont à considérer comme complémentaires l'une de l'autre et donc à promouvoir ensemble.

Pour atteindre cette stabilisation du tissu industriel existant, il faudra faire valoir la prudence en matière salariale et accepter les corrections qui s'imposent.

Il faudra ensuite que les acteurs économiques et les décideurs politiques entament dans un esprit constructif une large discussion sur une éventuelle extension du secteur industriel ou du moins sur l'importance qui à l'avenir est censé revenir à ce pilier traditionnel de notre économie. Faute de développer un environnement général plus favorable à l'industrie, cette branche de notre économie pourrait à la longue pratiquement disparaître.

Le représentant de la Fédération des Artisans relève que dans l'environnement de crise actuelle, les entreprises artisanales confrontées à des difficultés plus ou moins prononcées se multiplient. Un indicateur très significatif de la crise est l'évolution de la création annuelle d'emplois nouveaux qui est en chute libre dans l'artisanat (de 3.000 il y a quelques années à 200 à 300 emplois en 2012) et ce encore principalement sous forme d'emplois non directement productifs (gestion, contrôle).

La situation concurrentielle des entreprises luxembourgeoises par rapport aux concurrents transfrontaliers s'est dramatiquement dégradée ces derniers temps, ceci notamment en raison de l'insuffisance et de l'inefficacité des contrôles de l'ITM pour faire obstacle aux pratiques illicites de dumping social. A ajouter que les intempéries des derniers mois ne restent pas sans conséquence sur la situation de trésorerie de nombreuses entreprises. Dans une telle situation, les instances étatiques, notamment le Centre commun de la Sécurité sociale et l'Enregistrement, devraient faire preuve d'une certaine modération et souplesse dans le recouvrement des sommes dues par les entreprises en question.

Les restructurations dans le secteur de l'artisanat sont principalement intervenues par certaines faillites spectaculaires ayant entraîné d'un coup la perte de centaines d'emplois. Quant aux mesures étatiques pouvant accompagner ce processus de restructuration, il faut encore relever qu'en général les entreprises de l'artisanat ne sont pas éligibles au bénéfice du chômage partiel. La Fédération des Artisans était et reste toujours réticente face à l'éventualité d'étendre l'éligibilité de cette mesure aux entreprises de l'artisanat, ceci notamment aussi au regard du fait que le secteur connaît une certaine forme de surcapacités dont la disparation progressive pourrait s'avérer comme économiquement justifiée et nécessaire.

La Fédération des Artisans déplore le climat de morosité générale qui s'est récemment encore vérifié par le peu de succès d'une opération de placement de jeunes à laquelle elle s'était associée.

En bref, l'UEL tenait à montrer que la situation précaire de l'emploi dans les branches intensives en main d'œuvre est causalement liée au niveau surélevé du coût salarial combiné à une concurrence internationale agressive. Les marges bénéficiaires tendent vers zéro dans ces secteurs ce qui évidemment entraîne la disparition d'entreprises et la destruction d'emplois.

Compte tenu du lien étroit entre compétitivité et emploi et compte tenu du fait que dans certains classements internationaux prenant en compte le coût global, y inclus donc notamment l'environnement fiscal, le Luxembourg figure en bonne position - ce qui semble en contradiction avec la teneur générale des exposés ci-dessus reproduits -, il est retenu, sur proposition du président de la commission, que les aspects de l'emploi touchant plus près la

compétitivité seront approfondis préalablement au débat d'orientation y relatif dans une réunion jointe de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire et de la Commission des Finances et du Budget à laquelle les partenaires sociaux seront également invités.

*

La commission procède ensuite à un échange de vues duquel il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit (la suite est présentée sous forme de synthèse afin de pouvoir être directement intégrée dans le rapport de la commission):

Répondant à diverses questions concernant la responsabilité sociale des entreprises et l'évaluation des mesures pour l'emploi, les représentants de l'UEL rappellent que le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) constitue la mesure la plus efficace: environ 66% des bénéficiaires sont engagés sous contrat à durée indéterminée à l'issue de la mesure. Il est précisé par plusieurs intervenants qu'il n'existe pas d'indices concrets qui confirmeraient de prétendus abus dans le recours à cette mesure, tels qu'ils sont parfois évoqués dans les médias.

L'UEL plaide pour une extension de cette mesure, telle qu'elle a été réformée par la loi récente du 29 mars 2013, étant entendu qu'il faut être conscient du fait que le CIE est une mesure à finalité "protectionniste" par laquelle les entreprises contribuent à amortir le chômage des demandeurs d'emploi résidents. En ce qui concerne la catégorie des jeunes plus éloignés du marché de travail et donc plus difficilement employables, il faut éviter de les laisser pour compte et, au contraire, renforcer les efforts, non seulement pour améliorer leur employabilité professionnelle, mais surtout pour leur offrir l'accompagnement socioéducatif pour qu'ils adoptent une meilleure hygiène de vie et un comportement social convenable. Ces jeunes ayant souvent subi un ou plusieurs échecs, surtout au plan scolaire, doivent pouvoir bénéficier d'une deuxième chance. L'UEL recherche à ce titre l'appui d'associations actives dans ce domaine (CARITAS, Interactions, Action locale pour jeunes) et autres ONG afin qu'ils assurent l'accompagnement du jeune dans le cadre de CAE à transposer de façon exceptionnelle à des entreprises du secteur privé.

Interrogés sur les raisons de l'échec scolaire et les conséquences découlant d'une forte immigration de main-d'œuvre non qualifiée, les représentants de l'UEL soulignent l'importance d'une politique d'éducation et de formation capable de diminuer la vulnérabilité d'une trop grande partie de notre population résidente sur le marché du travail. Il y a dès lors lieu de dépasser le stade actuel d'éternelles discussions et de contestations et d'entamer enfin la mise en place d'un système de formation préparant au mieux les jeunes à la vie active. Le représentant de la CLC relève dans ce contexte les difficultés des entreprises de pouvoir engager des cadres luxembourgeois dans la mesure où les candidats entrant en ligne de compte se dirigent en grand nombre vers la fonction publique. Une solution pourrait consister dans une proposition de la CLC d'offrir à des demandeurs d'emploi disposant du potentiel de capacités requises, une formation approfondie de longue durée les destinant à des postes de cadre dans des entreprises du secteur privé, ceci en contrepartie de leur engagement de rester dans ce secteur durant une période déterminée.

Prenant position par rapport à une intervention qualifiant d'insatisfaisante, même après la réforme, l'efficacité de l'ADEM dans le placement (moins de 10% dans le recrutement total), ceci notamment en raison du non respect par les employeurs de l'obligation de déclaration auprès de l'ADEM des postes vacants, l'UEL considère que la réforme va dans la bonne direction, alors qu'elle est animée par le souci d'améliorer l'intermédiation entre les employeurs et les demandeurs d'emploi. La réforme tend à mettre fin au dialogue des sourds qui trop longtemps caractérisait les relations entre les services de recrutement des entreprises et les agents du service de placement de l'ADEM, ceci en raison de la

méconnaissance par ces derniers à la fois des exigences spécifiques des entreprises et des profils particuliers des demandeurs d'emploi. A cet égard la réforme, notamment par le biais des consultants directement issus des entreprises affectés à l'ADEM, favorise une meilleure connaissance par les agents de l'ADEM des besoins des entreprises, d'une part, ainsi que des compétences et aptitudes des demandeurs d'emploi dont ils sont en charge, d'autre part.

Quant à la procédure de reclassement, l'UEL considère que le projet de réforme devra mettre fin aux insuffisances du rôle du contrôle médical dans cette procédure. Le fait de laisser les personnes concernées dans un statut de malades a un effet psychologique très défavorable rendant extrêmement difficile toute réinsertion ultérieure.

En ce qui concerne le maintien dans l'emploi des travailleurs plus âgés, l'UEL rappelle d'une façon générale que le soutien à l'activité économique est primordial afin de développer une offre d'emploi suffisante. L'UEL considère encore que la formation des travailleurs tout au long de leur parcours professionnel constitue également une clé essentielle du maintien dans l'emploi. A défaut de mettre continuellement à jour leurs connaissances notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies, de nombreux travailleurs risqueront de réduire significativement leur employabilité en s'approchant de leur fin de carrière. L'UEL considère encore qu'il faut mettre davantage en concordance, surtout en ce qui concerne les travailleurs plus âgés, le niveau des salaires avec les prestations des travailleurs, notamment en supprimant les automatismes salariaux liés à l'âge ou à l'ancienneté au bénéfice de critères tels que l'expérience et la performance.

En ce qui concerne le télétravail, l'UEL relève que sa propagation sur une plus large échelle s'avère problématique dans notre pays, ceci principalement au regard de la situation des potentiels télétravailleurs frontaliers qui, en raison de conventions internationales, sont assujettis au droit du pays de leur résidence.

Quant à la préretraite, l'UEL considère qu'il s'agit d'un instrument de crise nécessité également à l'avenir, mais qu'il faut impérativement mettre en cohérence avec l'ambition politique déclarée d'augmenter le taux d'emploi dans notre pays. L'UEL estime que la préretraite solidarité qu'il est prévu d'abolir n'a effectivement plus de raison d'être dans le contexte économique actuel. La préretraite progressive par contre pourra rester d'application à condition de ne pas l'entamer trop tôt, mais seulement à partir de l'âge de 59 ans.

Quant à l'intervention du représentant de l'HORESCA, il est renvoyé au procès-verbal n° 7 de la réunion du 28 janvier 2013 dans laquelle les représentants de ce secteur avaient déjà largement exposé leur point de vue.

A noter qu'un membre de la commission conteste l'importance accordée par l'UEL au coût salarial unitaire en tant qu'indicateur de la situation du pays dans le domaine de la compétitivité. Durant de longues années déjà, cet indicateur fait l'objet d'interprétations fondamentalement différentes, notamment en raison du fait qu'il ne tient pas compte de la globalité des coûts (fiscalité, sécurité sociale). Il souligne également la nécessité de ne pas négliger les efforts consentis par le salariat au cours des dernières années en matière de modération salariale suite aux modulations successives de l'indexation des salaires.

*

Suite aux explications introductives du président de la commission M. Lucien Lux, les représentants des trois syndicats représentatifs au plan national présentent successivement leurs observations concernant la politique de l'emploi. Il est renvoyé à cet égard en premier lieu à leurs prises de position écrites figurant aux annexes 2 à 4.

Le président de l'OGB-L relève que, face à la crise économique et à la montée du chômage, c'est la politique économique et de l'emploi menée et préconisée au niveau européen qui figure au centre des préoccupations de son syndicat. En effet, on doit craindre que les réponses politiques proposées au niveau européen n'aient pour effet d'aggraver la récession et d'augmenter encore le chômage. En focusant le débat presque exclusivement sur des questions de compétitivité et en propageant des vues politiques imputant en termes à peine cachés aux demandeurs d'emploi eux-mêmes une large responsabilité de leur situation, la politique européenne risque de faire fausse route. Par ailleurs, on ne saurait réduire la question de la compétitivité au seul coût salarial unitaire. Une telle approche serait beaucoup trop réductrice par rapport à la complexité de cette problématique dans laquelle interviennent beaucoup d'autres facteurs tels que par exemple les coûts accessoires, l'environnement fiscal, la recherche et les infrastructures. D'ailleurs, force est de constater, selon le président de l'OGB-L, que le discours des représentants patronaux semble varier à cet égard en fonction des enceintes dans lesquelles ils s'expriment. La situation inquiétante du chômage au plan européen et en particulier celle particulièrement négative dans nos régions limitrophes de la Wallonie et de la Lorraine ne restera pas sans répercussions sur le chômage au Luxembourg, y inclus en ce qui concerne les tensions potentielles entre travailleurs frontaliers et résidents. La politique d'austérité comportant une diminution progressive, sous différentes formes, des salaires et revenus des travailleurs ne réussira pas de sortir l'Europe de la crise actuelle.

En ce qui concerne la situation spécifique du Luxembourg, il faudrait dans le contexte actuel mettre fin aux modulations de l'indexation des salaires, lesquelles combinées à l'absence de toute augmentation salariale réelle, entraînent une perte substantielle du pouvoir d'achat, ce qui à son tour a des répercussions défavorables pour les petites et moyennes entreprises (PME) de la Grande Région.

Quant à la création d'emplois, il faut davantage s'occuper de la qualité durable des emplois. Or à cet égard, l'OGB-L doit constater une augmentation de la précarité des emplois, ceci par un recours de plus en plus fréquent aux contrats à durée déterminée et aussi au travail à temps partiel. Cette dernière forme de travail est à soutenir s'il s'agit d'une option délibérée du salarié, mais pose problème s'il y est recouru sous forme d'un morcellement inopportun d'emplois à temps plein.

Dans ce contexte, on doit également critiquer le fait que dans le secteur public la création durable d'emplois en bonne et due forme est parfois itérativement reportée en faisant annuellement occuper lesdits emplois par des bénéficiaires de mesures pour l'emploi. Il en est ainsi notamment pour des postes d'assistants pédagogiques.

Il faut également souligner l'importance de la formation professionnelle initiale et continue et à cet égard, même si un bilan est prématuré à ce stade, certains indices laissent néanmoins prévoir des problèmes substantiels dans la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle (taux d'échec élevé, nombre très élevé de modules de rattrapage).

Quant à l'abolition éventuelle de la préretraite-solidarité, l'OGB-L estime qu'il faudra prévoir un instrument de remplacement, ceci notamment pour tenir compte des situations où cette forme de préretraite a permis la création de postes d'apprentissage (par exemple dans le secteur des garages).

Pour amener plus de jeunes dans les voies de formation professionnelle, l'OGB-L plaide pour un encadrement plus structuré des stages en entreprise, en garantissant la documentation et la validation des expériences professionnelles acquises ainsi qu'une rémunération adéquate et une couverture par la sécurité sociale sous forme de constitution de droits pour les périodes de stage accomplies.

Dans le domaine de la formation professionnelle continue, l'OGB-L plaide pour un renforcement de certaines initiatives, comme celle de l'école de la deuxième chance qui vise à faire acquérir et à développer des compétences techniques et sociales et de l'apprentissage pour adultes pour acquérir une formation professionnelle. Dans ce contexte, il convient de soutenir les instituts de formation sectorielle (p.ex. construction, santé) qui devraient être liés organiquement aux chambres professionnelles patronale et salariale et qui pourraient jouer un rôle important dans le maintien de l'emploi par la formation continue qu'ils seront appelés à assurer aux salariés dont les emplois sont menacés.

En ce qui concerne d'une façon plus générale le maintien dans l'emploi, l'OGB-L s'exprime comme suit dans la note soumise à la Commission du Travail et de l'Emploi.

"Les dispositions légales sur le maintien dans l'emploi introduites en 2006 comportent des faiblesses fondamentales :

- Il n'existe pour les entreprises aucune obligation légale de procéder à une anticipation de l'évolution des activités de l'entreprise à moyen terme et à long terme ainsi que de leurs répercussions sur la situation professionnelle et sociale des salariés.
- Le concept du « maintien dans l'emploi » ne possède actuellement aucun caractère de mesure à moyen terme ou à long terme et se limite à des mesures réactives au lieu de mesures actives et préventives.
- Il n'existe pour les employeurs aucune obligation de négociations ayant un caractère coercitif. Une procédure légale de conciliation et le droit à des actions syndicales en cas d'échec des négociations ne sont pas ancrés dans la loi.

Rappelons que de 2006 à 2008, l'instrument n'a guère été utilisé. Depuis, le recours a monté en flèche, mais néanmoins il ne s'agit que de mesures visant à palier des situations dues à la crise actuelle, visant dans l'idéal à empêcher, mais souvent seulement à retarder des licenciements collectifs dans le cadre de plans sociaux, tout en permettant aux entreprises d'avoir recours aux subventions de l'Etat.

L'OGBL propose par conséquent de réviser la législation afin de dépasser cette limitation réactive à des problèmes conjoncturels aigus respectivement à des problèmes structurels déjà accentués. Le plan de maintien dans l'emploi doit au contraire devenir un instrument permettant de mettre en œuvre une politique de l'entreprise et du personnel durable, qui favorise la sécurité de l'emploi, la protection contre le chômage et une perspective sociale positive pour chaque salarié.

Dans cette optique, une analyse permanente et prospective de la situation des entreprises, des conditions concurrentielles, de la politique d'investissements, des adaptations et innovations nécessaires du point de vue technologique comme au niveau de l'organisation du travail, les besoins et les qualifications, doit être entreprise pour évaluer les conséquences pour la situation professionnelle et sociale des salariés. Sur cette base, un plan de maintien dans l'emploi serait à négocier au niveau de l'entreprise pour en tirer les conclusions et décider des mesures préventives à mettre en œuvre.

L'OGBL propose ainsi de prévoir un plan annuel de mesures d'anticipation et de prévention visant la protection de l'emploi et des perspectives professionnelles, qualificatives et sociales des salariés au sein de l'entreprise, qui devrait devenir une attribution légale au niveau de la

cogestion au sein de l'entreprise et des négociations contractuelles avec les syndicats nationaux représentatifs.

En même temps, l'OGBL est d'avis qu'il faut soumettre l'attribution des aides de l'Etat dans ce contexte à des contrôles plus stricts. En cas de résultats négatifs en termes de maintien de l'emploi, il faudrait prévoir des obligations de remboursement et même des procédures de sanction. Il faut éviter tout usage abusif de ces aides qui viserait à réduire les coûts de l'entreprise et augmenter les profits, voire à abaisser le coût salarial.

Dans ce sens, et pour mettre en œuvre ce contrôle, les missions du Comité de conjoncture doivent être élargies, notamment en lui permettant l'examen des bilans d'entreprise, de l'évolution de l'état des commandes, des résultats de l'entreprise, des nouvelles embauches et des heures supplémentaires prestées".

Quant à la protection des salariés âgés, l'OGB-L rappelle "que la loi annoncée pendant les débats sur la réforme des pensions fait toujours défaut. Au vu de la forte proportion notamment de chômeurs de longue durée âgés de 50 ans ou plus (1 772 sur 3 870, soit 45,79% de tous les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 24 mois ont plus de 50 ans), il importe de déposer ce projet de loi qui doit prévoir l'obligation légale de négocier l'introduction et l'adaptation annuelle d'un plan d'action et de discrimination positive pour la sauvegarde et la protection des conditions de travail et de l'emploi des salariés âgés dans les entreprises".

Enfin, en matière de protection contre le licenciement économique, l'OGB-L s'oppose à la tendance à la libéralisation propagée par l'OCDE et favorisée par l'évolution de la jurisprudence. L'OGB-L plaide pour des mesures de renforcement qui se trouvent explicitées dans la note ci-annexée.

*

Le président du LCGB souligne que dans le processus de restructurations profondes dans la crise économique actuelle les syndicats se voient très souvent confrontés à la difficulté que les centres de décision de nombreuses entreprises ne sont plus situés au Luxembourg et que ces dernières sont donc tributaires d'options stratégiques prises dans les directions de sociétés multinationales. Dans la situation actuelle ces décisions visent souvent des réductions globales d'effectifs des entités économiques en question et ont des répercussions directes sur le Luxembourg.

Il incombe alors aux partenaires sociaux de gérer les conséquences sociales désastreuses de telles décisions et à cet égard les limites des instruments du maintien dans l'emploi dans leur forme actuelle sont rapidement atteintes, compte tenu du pouvoir décisionnel résiduel très restreint des acteurs sur place. Dans cet environnement de crise actuel, il s'y ajoute que les négociations collectives s'avèrent extrêmement difficiles à mener en raison de revendications patronales s'attaquant à des acquis fondamentaux des salariés.

La politique de l'emploi dans notre pays doit préserver les équilibres traditionnels en favorisant le maintien et l'extension des emplois dans le secteur industriel, prioritairement dans des entreprises produisant de hautes valeurs ajoutées permettant de garder le niveau de rémunération, et en promouvant le secteur logistique comme un nouveau secteur porteur de l'emploi dans notre pays. La promotion de l'emploi dans ces secteurs doit aller de pair avec la relance du système dual sectoriel de la formation professionnelle. Le but doit être à la fois de former des jeunes qui sont en train de suivre un apprentissage dans un métier de l'industrie et de former des jeunes plus qualifiés pour des formations sur le tas permettant ainsi d'augmenter le nombre de salariés qualifiés. Il faudra donc redonner à l'apprentissage

dans les entreprises l'importance qui lui est due alors que cette voie de formation a été trop longtemps délaissée.

Si le chômage au Luxembourg a longtemps été de nature essentiellement sociale, il est à présent devenu économique et il risque à l'avenir de devenir profondément structurel, surtout dans le chef de la catégorie des jeunes n'accédant pas au marché de travail en raison de leur faible qualification. Les projets et initiatives pour sortir ces jeunes de leur inactivité doivent être renforcés.

Face aux restructurations des entreprises souvent accompagnées de pertes substantielles d'emplois, le LCGB considère que les instruments existants doivent être adaptés afin "d'encadrer les salariés concernés et de leur permettre de retrouver un emploi stable sans recourir au chômage, de leur fournir la formation continue indispensable et, le cas échéant, de prévoir en l'absence d'une solution définitive une occupation décente avec la garantie de leur niveau de vie et de leur existence".

Dans la note ci-annexée, le LCGB s'exprime à ce sujet comme suit:

"Dans un souci de sauvegarder l'existence et le niveau de vie des salariés concernés par un licenciement pour des raisons économiques, le LCGB propose de mettre en place des structures de « gestion des sureffectifs » comparables à la cellule de reclassement (CDR) dans des secteurs à homogénéité élevée (p.ex. artisanat, construction, banques et assurances, etc.). qui peuvent agir sur quatre niveaux hiérarchiques (cités ici de manière décroissante) :

1) la personne a été placée dans la structure de gestion des sureffectifs et trouve rapidement un nouvel emploi dans son secteur ou dans un autre secteur assimilé;

2) la personne éprouve des difficultés pour trouver un nouvel emploi, elle est prise en charge par la structure de coordination et reste employée par le biais de prêts temporaires de main-d'oeuvre et son employabilité est améliorée par des formations continues. Si nécessaire, la structure de coordination assurera le transfert de la personne d'un secteur économique vers un autre (p.ex. de la construction vers l'artisanat);

3) la personne ne peut plus être employée sur le marché du travail, la structure de coordination fera en sorte qu'elle est placée au niveau de l'économie sociale et solidaire dans une initiative pour l'emploi. Ce placement aura pour but de mieux encadrer la personne et de faire en sorte qu'elle pourra à nouveau rentrer sur le 1er marché du travail;

4) lorsque la personne a été placée dans une initiative pour l'emploi et sa période de prise en charge prend fin, son existence risque d'être mise en péril. La structure de coordination placera dans ce cas de figure la personne au 2e niveau de l'économie solidaire. Ici, tous les efforts doivent être faits pour garantir le retour de la personne vers une initiative pour l'emploi ou vers le 1er marché du travail.

Par le biais d'une telle hiérarchisation des structures de sauvegarde de l'existence, il sera possible à la fois de sauvegarder l'existence des salariés licenciés pour des raisons économiques et d'assurer à tous les niveaux qu'ils puissent continuer à se faire employer dans des relations de travail normales."

*

Le président de la CGFP souligne que le syndicat représentatif des fonctionnaires et employés publics est parfaitement sensible à la problématique de l'emploi et du chômage, bien que l'emploi dans le secteur public ne soit pas directement exposé aux fluctuations

économiques et en dépit du fait que cette stabilité est parfois opposée comme constituant un privilège injuste.

Au-delà des observations figurant dans la note écrite remise à la commission, la CGFP voudrait formuler certaines remarques ponctuelles.

Comme l'importance de la formation des jeunes est régulièrement mise en exergue dans le développement de stratégies à long terme contre le chômage et comme la construction de nouveaux établissements d'enseignement tenant compte de l'évolution démographique poursuit, à juste titre, son cours dans notre pays, il faudrait aussi parallèlement assurer le recrutement suffisant en personnel qualifié adapté à cette extension des infrastructures et à l'accueil d'un nombre croissant d'élèves. Or, tel n'a pas été le cas au cours des dernières années.

La même insuffisance de recrutement se retrouve dans le corps de la Police ce qui conduit à un manque de personnel qualifié auquel s'ajoute la surcharge des agents en place.

En ce qui concerne plus concrètement certains points faisant partie du débat d'orientation, la CGFP s'exprime comme suit dans la note transmise à la commission:

"Quant au service de placement de l'ADEM, les progrès faits dernièrement pour améliorer la qualité des prestations et les conditions de travail des conseillers professionnels, désignés auparavant sous le terme « placeur », sont considérables. L'inefficacité qui était souvent reprochée auxdits placeurs découlait de leur nombre insuffisant et du cumul des tâches administratives qu'ils avaient à charge.

Nous nous permettons de renvoyer à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 18 mai 2011 au sujet du projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'Emploi (Doc. parl. 6232/4), dans lequel elle approuve l'augmentation du nombre de conseillers professionnels.

Etant conscients du fait que l'ADEM ne dispose pas d'un nombre suffisant de placeurs, fonctionnaires en fin de carrière, nous estimons que le placement, une activité cruciale pour l'insertion des chômeurs dans le marché du travail, devrait revenir aux fonctionnaires de l'ADEM disposant au moins de la formation nécessaire en la matière, ceux qui connaissent l'offre d'emploi luxembourgeoise et les exigences qu'elle pose.

L'activité de placement visant les jeunes demandeurs d'emploi doit être particulièrement révisée. Un encadrement renforcé et personnalisé est indispensable pour guider le jeune et pour l'empêcher de végéter dans une exclusion sociale.

Rappelons que l'enquête menée par le CEPS/Instead a estimé que la part de l'ADEM dans l'ensemble des recrutements effectués ne constituait récemment que 7%. Ce faible pourcentage s'expliquerait par le fait que seulement 40 % d'offres d'emploi seraient déclarés à l'Agence, la majorité d'entreprises préférant la technique de prospection des candidats dite « informelle », se limitant à un public restreint. Il semble qu'une professionnalisation du placement est nécessaire, afin que le recours aux services de l'Agence ne soit pas limité aux recrutements subventionnés par l'Etat, en vertu de la fameuse technique « split the costs », allègrement mise en œuvre par les entreprises.

En ce qui concerne les mesures pour l'emploi, toute mesure visant à combattre le chômage est évidemment bénéfique dans son principe et doit être encouragée. Il faudrait toutefois veiller à ce que ces mesures soient efficaces à long terme et permettent l'insertion réelle et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail et ne soient pas détournées de

leur véritable but par des employeurs cherchant uniquement à se procurer de la main d'œuvre bon marché.

L'arsenal dont dispose l'ADEM d'ores et déjà est considérable, mais il devrait visiblement être amélioré en ce qui concerne les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans et de plus de 40 ans, les catégories particulièrement frappées par le chômage. Les travailleurs les plus âgés doivent bénéficier d'une protection renforcée contre le licenciement, une obligation de reclassement pour la raison d'âge devant incomber à l'employeur en amont du licenciement.

Quant au licenciement économique, la jurisprudence en la matière s'avère fluctuante, le principe de base étant que l'employeur reste libre à organiser le fonctionnement de son entreprise pourvu qu'il prouve que la conjoncture ou le besoin de restructuration l'obligent à réduire son personnel.

La proposition de loi concernant les mesures à prendre contre les licenciements économiques abusifs du 18 décembre 2009 (Doc. parl. 6086), relancée en automne 2012, s'efforce à fournir un remède à ce phénomène, son but étant de renverser la jurisprudence néfaste et de condamner le licenciement purement « boursier », opéré dans la logique de « compétitivité », c'est-à-dire de l'optimisation des profits des actionnaires, par une valorisation des indemnités pour le licenciement abusif et l'obligation de la réintégration.

La CGFP ne peut que soutenir cette initiative conforme à l'esprit de l'économie sociale et dont la mise en œuvre est urgente à l'heure actuelle, où la flexibilisation des conditions de recrutement, de travail et de licenciement est exigée toujours davantage du côté patronal.

Enfin, quant à la notion d'emploi approprié, comme l'indique la Commission du Travail et de l'Emploi dans un procès verbal du 19 novembre 2012, il s'agit d'une notion complexe.

Nous nous alignons sur une jurisprudence de principe française laquelle estime que l'emploi approprié au sens du terme du droit social doit correspondre aux capacités réelles et non pas potentielles de l'employé (Cass. soc. fr., 7 mars 2012, arrêt n° 683 FS-P+B). La définition légale de la notion de l'emploi approprié dans notre droit serait, à nos yeux, indispensable."

Pour conclure, la CGFP salue toute mesure efficace en faveur de l'emploi et rappelle qu'elle a toujours fait preuve de la solidarité requise pour participer au financement de la politique de l'emploi, ceci en particulier dans un contexte de crise grave telle que celle qui préoccupe actuellement les responsables politiques de notre pays et de l'Union européenne.

* * *

La Commission du Travail et de l'Emploi procède à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit:

Interrogés sur l'opportunité d'instaurer des mesures (p. ex. subventionnement) permettant de maintenir au pays des activités de production offrant des emplois aux travailleurs peu qualifiés, les représentants des syndicats OGB-L et LCGB se montrent très réticents à l'égard de pareilles options. L'expérience montre en général qu'il n'est ni économiquement utile, ni financièrement faisable de subventionner sur une large échelle des activités peu productives sans réel avenir économique.

Les syndicats plaident pour une rénovation profonde du concept du maintien de l'emploi, ceci en favorisant surtout une démarche plus préventive consistant à identifier en temps utile les secteurs qui n'ont pas d'avenir. L'ADEM devrait alors être investie de la mise en place par anticipation de mesures de formation spécialisées à l'intention des salariés menacés par un

éventuel licenciement. Il est vrai que pareille mission poserait à nouveau la problématique de l'insuffisance de l'effectif de l'ADEM. La gestion des âges devra également faire partie de ce concept, ceci en favorisant la transition entre vie active et retraite (pension partielle) avec une importance accrue devant revenir à la transmission du savoir et des compétences.

Les syndicats considèrent que dans le contexte actuel de crise aigue il ne serait pas acceptable de réaliser des coupures dans certains instruments pour l'emploi voire même de les abolir sous le seul prétexte de vouloir combattre de prétendus abus.

Concernant le rôle à accomplir par l'ADEM, les syndicats apprécient les efforts substantiels investis dans un fonctionnement plus efficace dans le cadre et à la suite de la loi de la réforme. Ils déplorent toutefois que l'ADEM ne peut qu'imparfaitement et qu'impartialement remplir sa mission en raison du fait que l'obligation de déclaration des postes vacants n'est toujours pas respectée. Ils soulignent le rôle revenant à la Commission de suivi dans la mise en œuvre de la réforme et dans l'établissement du bilan à établir concernant l'efficacité de cette dernière.

Dans le cadre des efforts pour une relance de la formation professionnelle duale, il faudra s'occuper, dans le souci d'en améliorer l'attrait, de la question de la rémunération des stages obligatoires prévues dans de nombreuses voies de formation.

Compte tenu du fait que dans le domaine des professions de santé et des professions sociales on constate un manque de personnel qualifié résident, il faudra vérifier si les capacités de formation menant aux différentes qualifications requises dans ces secteurs sont suffisantes au regard des besoins.

Le représentant de la CGFP souligne que dans le cadre de l'extension de la durée du stage prévue par la réforme du statut de la fonction publique, la CGFP a insisté sur la mise en place de formations spéciales destinées à promouvoir l'efficacité professionnelle du futur fonctionnaire et d'éviter ainsi que le stage ne soit détourné de sa finalité, par exemple en affectant le stagiaire de façon démesurée à des travaux administratifs courants.

Luxembourg, le 11 avril 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexes: Prises de position de l'UEL et des syndicats représentatifs OGB-L, LCGB et CGFP



UNION DES ENTREPRISES
LUXEMBOURGEOISES

- Annexe 1 -

Monsieur Laurent MOSAR
Président de la Chambre des Députés
23, rue du Marché aux Herbes
L-1728 Luxembourg

Luxembourg, le 13 mars 2013

Concerne : 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Monsieur le Président de la Chambre des Députés,

Nous avons l'honneur de faire suite à votre courrier du 19 février conviant les représentants de l'UEL à participer à un **débat d'orientation sur la politique de l'emploi** le 18 mars prochain. Dans ce contexte, les organisations patronales ont été invitées à présenter leurs observations par écrit à la Commission du Travail et de l'Emploi sur une série de thèmes repris dans le courrier susmentionné. Nous vous prions dès lors de bien vouloir trouver ci-après la contribution succincte de l'UEL concernant ces différentes thématiques en vue des échanges du 18 mars.

Approfondissement de la réforme de l'ADEM et processus d'activation et d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : Sans revenir à ce stade sur les débats quant au type de structure, la réforme de l'ADEM va dans la bonne direction alors qu'elle est animée par un souci d'améliorer l'intermédiation entre les employeurs et les demandeurs d'emploi, notamment via une meilleure connaissance par les agents de l'ADEM des besoins des entreprises et des compétences et aptitudes des demandeurs d'emploi dont ils sont en charge.

Bilan des différentes mesures pour l'emploi et propositions d'amélioration : Il est essentiel de cibler les mesures de soutien à l'emploi en fonction des objectifs recherchés. Les mesures de soutien à l'emploi des jeunes, telles que le contrat d'initiation à l'emploi, sont intéressantes alors qu'elles offrent à ceux-ci un premier contact direct avec les entreprises et de réelles perspectives d'emploi (bon taux de placement). Il convient aussi de ne pas laisser pour compte les jeunes plus éloignés du marché du travail pour lesquels un accompagnement socio-éducatif s'avère nécessaire.

Maintien dans l'emploi des travailleurs plus âgés : Pour augmenter la durée de la vie active et l'emploi des seniors, le soutien à l'activité économique est primordial afin de développer une offre d'emploi suffisante. L'impact du régime général d'assurance pension ne peut également être négligé

L'Union des Entreprises Luxembourgeoises regroupe les organisations suivantes : Association des Banques et Banquiers, Luxembourg | Association des Compagnies d'Assurances | Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg | Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg | Confédération Luxembourgeoise du Commerce | Fédération des Artisans | Fedil-Business Federation Luxembourg | Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers.

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES a.s.b.l. | Siège social et bureaux : 7, rue Alcide de Gasperi, Luxembourg-Kirchberg
Adresse postale : B.P. 3024 - L-1030 Luxembourg | Tél.: +352 26 009-1 | Fax +352 26 009-799 | E-mail : uel@uel.lu | www.uel.lu

alors que la générosité des prestations du système actuel, laquelle est d'ailleurs de nature à compromettre la pérennité de celui-ci, implique que de larges pans de travailleurs plus âgés n'ont ni besoin ni intérêt à poursuivre une activité professionnelle. Il échet par ailleurs d'éviter d'instaurer des contraintes légales à charge des entreprises pour favoriser l'emploi de certaines catégories de travailleurs, en l'occurrence les salariés incapables d'occuper leur dernier poste de travail, qui peuvent en définitive s'avérer contre-productives pour ceux-ci ou pour d'autres catégories de travailleurs ou demandeurs d'emploi suivant un mécanisme de « vase communicant ». Il est en outre indispensable de mettre davantage en concordance le niveau des salaires avec les prestations des travailleurs et de supprimer les automatismes salariaux liés à l'âge ou à l'ancienneté au bénéfice de critères tels que l'expérience et la performance. La formation des travailleurs tout au long de leur parcours professionnel constitue aussi une clé essentielle du maintien dans l'emploi. La sensibilisation des entreprises aux enjeux démographiques également. Le référentiel à la base du label ESR décerné par l'INDR sera revu afin d'ancrer davantage cette thématique dans le concept de responsabilité sociale des entreprises tel que promu par l'INDR.

Recours au licenciement économique (éventuels recours abusifs) : Le licenciement économique constitue une donnée constante et incontournable dans une économie dynamique et traduit les transitions observées au niveau de l'économie dans son ensemble. Il exprime au niveau des entreprises le besoin de se restructurer dans un environnement concurrentiel en perpétuelle évolution. Il ne peut être restreint sous prétexte que les entreprises y auraient davantage recours en période de crise. Le maintien dans l'emploi au Luxembourg doit être envisagé de manière plus large et les solutions doivent être multiples. Des actions des organisations patronales dans ce domaine telles que l'initiative « Fit4job » constituent un excellent exemple de démarche concrète porteuse en termes de maintien dans l'emploi. La réforme en cours de l'ADEM, et notamment l'amélioration de l'intermédiation entre demandes et offres d'emploi, devrait également favoriser un retour plus rapide à l'emploi des personnes sous le coup d'un licenciement économique.

Moyens d'anticipation et de prévention du chômage dans le cas d'entreprises exposées à des difficultés économiques : Il existe déjà différents mécanismes pour prévenir les licenciements pour motifs économiques dans les entreprises en difficulté (ex. : plan de maintien dans l'emploi, chômage partiel). Il est essentiel que les mesures de soutien à l'emploi et les discussions sur le devenir de l'entreprise ménagent la réputation et la crédibilité de cette dernière pour ne pas accentuer davantage les difficultés rencontrées et pour lui donner une chance de retour à meilleure fortune.

Notion d'emploi approprié : Il est indispensable de stimuler le retour à l'activité professionnelle, d'autant qu'il existe au Luxembourg des offres d'emploi non satisfaites en nombre même en période de crise. Le processus d'insertion devrait en outre être aussi rapide que possible alors que l'inactivité prolongée influence souvent négativement les chances de reprise d'une activité professionnelle. La notion d'emploi approprié devrait donc être centrée davantage sur les aptitudes professionnelles du demandeur d'emploi que sur le critère de la rémunération.

Rôle des initiatives sociales pour l'emploi dans la lutte contre le chômage et place revenant à l'économie solidaire : L'économie solidaire se doit d'être complémentaire par rapport à l'économie réelle et l'insertion sur le marché du travail concurrentiel doit rester prioritaire. Les initiatives sociales, dont le financement repose en grande partie sur la collectivité, doivent viser les personnes qui présentent de graves difficultés d'intégration sur le premier marché du travail.

De manière générale, les organisations patronales considèrent que **l'accent doit être mis davantage sur la création d'emplois** dans le cadre des politiques en la matière. Il est de ce fait indispensable de promouvoir un environnement propice aux activités économiques et d'éliminer les freins à l'emploi, tel que le coût trop élevé du travail, tout en gardant à l'esprit les particularités du marché du travail luxembourgeois.

Nous signalons également que la **délégation UEL** pour l'entrevue du 18 mars sera composée de MM. Yves GORDET (clc, Directeur adjoint), Romain SCHMIT (Fédération des Artisans, Directeur), Nicolas SOISSON (Fedil – Business Federation Luxembourg, Directeur), Jean-Jacques ROMMES (ABBL, Directeur) et Pierre BLEY (UEL, Directeur).

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Chambre des Députés, l'expression de nos sentiments très distingués.

Union des Entreprises Luxembourgeoises



Pierre Bley
Directeur



Michel Wurth
Président

- Annexe 2 -



To:
Cc:
Bcc:
Subject: Fw: 6434 débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

----- Forwarded by Martin BISENIUS/GREFFE/CHD on 06/03/2013 13:48 -----

From: Maguy Baasch <Maguy.Baasch@ogbl.lu>
To: "mbisenius@chd.lu" <mbisenius@chd.lu>,
Date: 06/03/2013 11:53
Subject: 6434 débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Monsieur,

Veillez trouver en annexe la prise de position de l'OGBL.

La délégation de l'OGBL sera composée de

Monsieur Jean-Claude Reding, président
Monsieur André Roeltgen, secrétaire général
Monsieur Jean-Claude Bernardini, membre du Bureau exécutif
Monsieur Carlos Pereira, membre du Bureau exécutif
Monsieur Frédéric Krier, conseiller
Madame Taina Bofferding, secrétaire syndicale

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations les meilleures

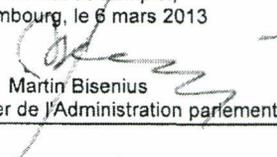


Maguy Baasch
Chef de département
Tél.: 00 352 54 05 45-253
GSM 00 352 621 18 92 14
Fax 00 352 54 16 20



document cpte 130220.doc

Transmis pour information aux membres de la
Commission du Travail et de l'Emploi,
Luxembourg, le 6 mars 2013


Martin Bisenius

Premier Conseiller de l'Administration parlementaire



Propositions pour agir contre la montée du chômage

En décembre 2012, le chômage au Luxembourg atteint un niveau record : 16 963 personnes inscrites comme demandeurs d'emploi à l'ADEM, soit un taux de chômage de 6,4%. En incluant le nombre de personnes qui se trouvent dans une mesure pour l'emploi, on arrive même à un total de 21 726 personnes qui sont en train de rechercher un emploi. Les réponses politiques à cette montée en flèche du chômage sont timides, les mesures en place restent inefficaces. Sous l'influence d'organismes internationaux tel que l'OCDE, un discours se propage visant à donner aux chômeurs eux-mêmes la responsabilité de leur situation. Pour l'OGBL, il est clair que les chômeurs, dont désormais seulement une minorité (7 573) reçoit une indemnité de chômage complète, ne sont pas des profiteurs et des fainéants. De tels propos sont inacceptables ! Ce ne sont pas les salariés qui ont perdu leur emploi qui sont à l'origine de la crise économique et financière, ce n'est ni le jeune primo-arrivant à la recherche d'un premier emploi ni le salarié âgé poussé contre son gré vers la sortie de la vie active, qui portent la responsabilité pour la montée du chômage. L'OGBL préconise d'autres voies pour retourner au plein emploi, pour une politique qui contribue à maintenir et à créer des emplois au Luxembourg.

- Maintien dans l'emploi

Les dispositions légales sur le maintien dans l'emploi introduites en 2006 comportent des faiblesses fondamentales :

- Il n'existe pour les entreprises aucune obligation légale de procéder à une anticipation de l'évolution des activités de l'entreprise à moyen terme et à long terme ainsi que de leurs répercussions sur la situation professionnelle et sociale des salariés.
- Le concept du « maintien dans l'emploi » ne possède actuellement aucun caractère de mesure à moyen terme ou à long terme et se limite à des mesures réactives au lieu de mesures actives et préventives.
- Il n'existe pour les employeurs aucune obligation de négociations ayant un caractère coercitif. Une procédure légale de conciliation et le droit à des actions syndicales en cas d'échec des négociations ne sont pas ancrés dans la loi.

Rappelons que de 2006 à 2008, l'instrument n'a guère été utilisé. Depuis, le recours a monté en flèche, mais néanmoins il ne s'agit que de mesures visant à palier des situations dues à la crise actuelle, visant dans l'idéal à empêcher, mais souvent seulement à retarder des licenciements collectifs dans le cadre de plans sociaux, tout en permettant aux entreprises d'avoir recours aux subventions de l'Etat.

L'OGBL propose par conséquent de réviser la législation afin de dépasser cette limitation réactive à des problèmes conjoncturels aigus respectivement à des problèmes structurels déjà accentués. Le plan de maintien dans l'emploi doit au contraire devenir un instrument permettant de mettre en œuvre une politique de l'entreprise et du personnel durable, qui favorise la sécurité de l'emploi, la protection contre le chômage et une perspective sociale positive pour chaque salarié.

Dans cette optique, une analyse permanente et prospective de la situation des entreprises, des

¹ Bulletin de l'emploi de l'ADEM, décembre 2012.

conditions concurrentielles, de la politique d'investissements, des adaptations et innovations nécessaires du point de vue technologique comme au niveau de l'organisation du travail, les besoins et les qualifications, doit être entreprise pour évaluer les conséquences pour la situation professionnelle et sociale des salariés. Sur cette base, un plan de maintien dans l'emploi serait à négocier au niveau de l'entreprise pour en tirer les conclusions et décider des mesures préventives à mettre en œuvre.

L'OGBL propose ainsi de prévoir un plan annuel de mesures d'anticipation et de prévention visant la protection de l'emploi et des perspectives professionnelles, qualificatives et sociales des salariés au sein de l'entreprise, qui devrait devenir une attribution légale au niveau de la cogestion au sein de l'entreprise et des négociations contractuelles avec les syndicats nationaux représentatifs.

En même temps, l'OGBL est d'avis qu'il faut soumettre l'attribution des aides de l'Etat dans ce contexte à des contrôles plus stricts. En cas de résultats négatifs en termes de maintien de l'emploi, il faudrait prévoir des obligations de remboursement et même des procédures de sanction. Il faut éviter tout usage abusif de ces aides qui viserait à réduire les coûts de l'entreprise et augmenter les profits, voire d'abaisser le coût salarial.

Dans ce sens, et pour mettre en œuvre ce contrôle, les missions du Comité de conjoncture doivent être élargis, notamment en lui permettant l'examen des bilans d'entreprise, de l'évolution de l'état des commandes, des résultats de l'entreprise, des nouvelles embauches, des heures supplémentaires prestées etc.

- Protection contre le licenciement

Alors que l'OCDE ne cesse de préconiser une flexibilisation accrue du droit du travail en prévoyant de vider la protection du salarié contre le licenciement, la réalité est que des licenciements individuels et collectifs pour des motifs économiques interviennent déjà dans des entreprises viables économiquement, pour la seule raison de restructurations au sein du même groupe ou dans l'objectif d'augmenter encore davantage les profits encaissés par les actionnaires. Les tribunaux de travail jugent le plus souvent en faveur de la liberté de l'employeur d'organiser son entreprise. Les moyens des syndicats dans le cadre de négociations de plans sociaux sont limités et consistent souvent dans le seul fait de « limiter les dégâts », la logique de la compétitivité primant toujours sur celle de la sécurité de l'emploi des salariés. Pour l'OGBL, la logique de lutter contre le chômage en permettant à l'employeur de se défaire plus facilement de ses salariés ne tient pas debout. Pour lutter contre le chômage et en faveur du retour au plein emploi, il faut au contraire renforcer la protection du salarié contre le licenciement.

L'OGBL propose à ce niveau de prévoir au niveau de l'article L.124-5 du Code du Travail des obligations supplémentaires à charge de l'employeur. En effet, le licenciement économique ne devrait intervenir que si le maintien de la relation de travail s'avère impossible. L'employeur serait alors dans l'obligation de prouver que tous les efforts de formation et d'adaptation ont été entrepris et qu'un reclassement en interne n'est pas réalisable. La même obligation devrait être remplie dans le cas d'une modification substantielle du contrat de travail fondée sur des motifs économiques. Il faudrait par ailleurs introduire des critères sociaux (ancienneté, âge, charges familiales, état de santé), dont les modalités de pondération et d'hierarchie pourraient être déterminées soit par convention collective ou accord entre partenaires sociaux, ou, par défaut, par la voie d'un règlement grand-ducal.

Dans la même logique, la notion du licenciement économique abusif devrait être élargie aux licenciements collectifs dont le seul but serait d'améliorer les marges d'une entreprise ou d'un groupe en situation globalement et durablement bénéficiaire.

L'implication des représentants des travailleurs dans la procédure de licenciement économique serait

en parallèle renforcée en introduisant l'obligation pour l'employeur de notifier un projet de licenciement envisagé à la délégation du personnel avant même l'annonce au salarié concerné. La délégation pourrait alors contester le bien-fondé du licenciement envisagé dans un délai de huit jours. En cas de contestation du licenciement par la délégation du personnel, ce serait alors à l'employeur de demander la résolution judiciaire du contrat de travail devant le Tribunal de travail. Si l'employeur refusait d'appliquer les procédures en vue de la notification de la délégation et du salarié et les délais prévus par la loi, le salarié pourrait alors demander la nullité du licenciement auprès du président de la juridiction du travail, qui statue d'urgence et comme en matière sommaire (selon la procédure applicable par exemple en matière de licenciement intervenu pendant un congé parental ou le licenciement abusif d'un délégué du personnel).

Un autre élément au niveau de la lutte contre les licenciements économiques abusifs à prendre en considération serait une augmentation des indemnités à verser, afin de leur attribuer un caractère plus dissuasif. Ceci inclut aussi bien l'indemnité pour préjudice moral que l'indemnité de départ, mais également l'évaluation du préjudice matériel qui est le plus souvent sous-estimée par les juges. Il faudrait prévoir des critères clairs pour évaluer le préjudice matériel et prévoir des sanctions à caractère dissuasif en direction de l'employeur.

En ce qui concerne la procédure même de négociation du plan social, l'OGBL constate plusieurs problèmes de fond. Le délai de quinze jours est absolument insuffisant et doit être prolongé. Il faut dans ce contexte également prévoir la possibilité de l'ouverture du droit de grève pour les syndicats en cas de non-conciliation. L'absence de cette possibilité rend possible qu'un patron refuse toute négociation pour licencier ensuite des salariés au minimum légal. Dans certains cas, des employeurs font alors pression sur les délégations du personnel de signer des conventions d'entreprises, ce qui mine complètement la législation sur les licenciements collectifs.

D'autres éléments à clarifier concerne l'arrêt d'une liste des salariés concernés, qui n'est pas prévu par la législation actuelle et la question du délai à prévoir entre la conclusion du plan social et le licenciement effectif du salarié, certaines entreprises pratiquant actuellement des délais jusqu'à trois ans. Le plan social ne devrait également pas se limiter à la seule question des licenciements et des indemnités à prévoir, mais inclure également la possibilité de négocier un plan industriel. Pour discuter de la mise en œuvre de tous ces points, l'OGBL propose de prévoir un groupe de travail spécifique sur le sujet des licenciements collectifs au niveau du Comité permanent du Travail et de l'Emploi.

- Protection des salariés âgés

L'OGBL rappelle que la loi annoncée pendant les débats sur la réforme des pensions fait toujours défaut. Au vu de la forte proportion notamment de chômeurs de longue durée âgés de 50 ans ou plus (1 772 sur 3 870, soit 45,79%, de tous les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 24 mois ont plus de 50 ans²), il importe de déposer ce projet de loi qui doit prévoir l'obligation légale de négocier l'introduction et l'adaptation annuelle d'un plan d'action et de discrimination positive pour la sauvegarde et la protection des conditions de travail et de l'emploi des salariés âgés dans les entreprises.

- Emploi des jeunes

Le chômage des jeunes et la précarité (CDD, stages non-rémunérés, contrats d'intérimaires) qui frappe l'emploi de nombreux jeunes est inacceptable pour l'OGBL. La précarité professionnelle n'est pas sans impact sur la vie familiale et sociale de nombreux jeunes : difficultés à s'assumer

² Idem.

financièrement, dépendance vis-à-vis des parents et sentiment de dévalorisation. Les jeunes les plus vulnérables basculent ainsi dans une situation d'exclusion sociale qui risque d'être durable.

Une nouvelle extension des CDD sous couvert de réponse à des spécificités du marché de l'emploi ne renforcera que cette précarité et n'aura aucun impact positif sur le chômage des jeunes. Au contraire, les exceptions à la législation sur les CDD, notamment celles dont profite le secteur public (éducation, enseignement supérieur et recherche) doivent être révisées et strictement limitées.

L'OGBL souligne l'importance d'une politique active de l'emploi adaptée au marché et une amélioration des services de placement pour jeunes. Il importe d'améliorer les services d'orientation professionnelle et personnalisés de conseils aux jeunes dès l'école. La réorientation professionnelle par la formation, la formation complémentaire, les formations d'insertion ou de deuxième chance doivent faire partie d'une telle politique et ce dans le respect des droits sociaux et des droits à une indemnisation du chômage subi par les jeunes demandeurs d'emploi.

Pour agir concrètement et combattre ensemble la mise à l'écart des jeunes et leur précarité, l'OGBL demande:

- des emplois décentement rémunérés et des conditions de travail réglées ;
- des stages et apprentissages offerts aux jeunes garantissant des revenus suffisants ainsi qu'une protection sociale ;
- une harmonisation des validations des expériences professionnelles (document officiel) acquises dans le cadre des mesures d'emploi jeunes, pendant le stage, ou d'une occupation d'étudiant, ainsi qu'une reconnaissance des acquis non formels et informels ;
- une analyse qualitative des mesures d'insertion dans l'emploi pour éviter l'effet « porte-tournante » : souvent les jeunes bénéficiaires de mesures sont renvoyés d'une mesure à l'autre, sans égards à d'éventuels chevauchements ;
- une politique proactive de l'emploi des jeunes ainsi qu'une amélioration des services de placement pour jeunes, des services d'orientation et de conseil qui devraient être davantage personnalisés (renforcement des agents) ;
- la création de nouveaux emplois de haute qualité ;
- une stratégie pour établir la « garantie Jeunes » ;
- le renforcement des initiatives comme l'école de la deuxième chance qui vise à faire acquérir et à développer des compétences techniques et sociales et de l'apprentissage pour adultes pour acquérir une formation professionnelle.

Les plans du ministère en vue de l'implémentation de la « garantie Jeunes » sont loin d'être clairs. L'ADEM doit mettre à disposition des offres, des formations et des accompagnements qui encadrent le jeune dans leur parcours de l'emploi. L'OGBL se demande si la mission du service Jeunes de l'ADEM n'est pas de toute façon d'insérer le jeune demandeur d'emploi le plus rapidement possible dans le marché du travail ? En analysant l'exposé des motifs du projet de loi 6521, la question s'impose si ces mesures pour l'emploi CIE et CAE sont à considérer comme les seuls instruments permettant de réaliser cette garantie ? L'OGBL souligne qu'il faut introduire au-delà des programmes qui sont adaptés aux caractéristiques et aux besoins spécifiques des jeunes demandeurs d'emploi. Il faut également veiller à ce que les jeunes ont accès à un emploi sûr, stable et de haute qualité.

- Protection des droits des salariés en cas de faillite

Le nombre des faillites au Luxembourg est en croissance permanente et des milliers de salariés se retrouvent sans emploi. Donc, il est impératif d'encadrer et de soutenir les entreprises, mais également de mieux anticiper les faillites.

L'OGBL salue le dépôt du projet de loi sur la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite. Néanmoins à la lecture de ce projet de loi, l'OGBL constate que le législateur n'a pas l'intention de réformer la loi sur la protection des droits des salariés en cas de faillite sauf en ce qui concerne l'avancement du paiement de la garantie de créance par l'Agence pour le développement de l'emploi.

Par conséquent, l'OGBL exige la mise en place d'une politique de protection efficace des salariés en cas de faillite d'une entreprise en vue de redresser la situation inégalitaire entre droits des salariés touchés par une faillite et salariés licenciés pour motif économique. En d'autres termes, l'OGBL constate que les droits théoriques des salariés en cas de faillite sont beaucoup moins élevés que ceux des salariés licenciés pour motif économique, voire même pour faute. Cette discrimination frappe surtout ceux qui ont une ancienneté élevée. A cette discrimination s'ajoute également que le plafond prévu pour la garantie de créance (6 x SSM) est dans certains cas insuffisant pour couvrir les salaires non-payés et les indemnités de faillite. Dans ce cas, c'est à nouveau le salarié qui est perdant.

L'OGBL revendique également que l'ouverture des droits aux indemnités de chômage coïncide avec la date de la faillite.

En outre, il faut préciser que des salaires non payés pour une période antérieure aux six derniers mois de travail avant la faillite, ou p.ex. des indemnités pour congés non pris avant ces six mois, peuvent également être réclamés mais ne bénéficient d'aucun privilège et sont partant des créances chirographaires très difficilement récupérables. Ceci est dû au fait que certaines créances comme celles du Centre d'affiliations et du Trésor (TVA et impôts directs), priment les créances des salariés. Reste à noter que la procédure administrative est très lente et pesante.



- Annexe 3 -

Commission du Travail et de l'Emploi de la
Chambre des députés

Débat d'orientation sur la politique en matière
d'emploi

18 mars 2013

Position du LCGB

Table des matières

Synthèse	Page 3
Sauvegarde de l'existence: Schéma hiérarchique	Page 5
I. La situation actuelle du chômage	Page 6
II. Les raisons du chômage	Page 7
III. La politique de maintien dans l'emploi au Luxembourg: Bref aperçu historique des 40 années passées	Page 8
1. La division anti-crise (DAC)	Page 8
2. Le Fonds pour l'Emploi	Page 8
3. La cellule de reclassement (CDR) et les préretraites	Page 9
4. L'économie sociale et solidaire	Page 10
IV. Les propositions du LCGB	Page 14
1. Mise en place de structures de « gestion des sureffectifs » (sous la coordination de l'ADEM et avec le soutien de l'économie sociale et solidaire)	Page 14
2. Les préretraites	Page 16
3. Réforme de la législation sur le reclassement professionnel	Page 17
4. Mise à disposition d'un instrument d'encadrement individuel pour les salariés âgés de plus de 45 ans	Page 20
5. Mesures contre le chômage des jeunes	Page 21
A. <i>Relance du système dual de la formation professionnelle</i>	Page 21
B. <i>Mise en place d'un nouveau « contrat d'initiation-emploi » (CIE) pour jeunes peu qualifiés</i>	Page 22
C. <i>Placement plus efficace de jeunes chômeurs par une plus forte participation des employeurs au sein des initiatives pour l'emploi</i>	Page 23
V. Le financement des mesures proposées par le LCGB	Page 24
VI. Propositions du LCGB pour une meilleure protection des salariés contre les licenciements	Page 26

Synthèse

Au cours des dernières années, le chômage a augmenté de façon régulière au Luxembourg. Ce chômage est à la fois d'ordre social et dû à des raisons économiques.

L'évolution de notre économie entraîne des changements sur notre marché du travail faisant en sorte que les plus forts arrivent à suivre cette évolution et que les plus faibles risquent de sortir durablement de ce système et de retrouver dans la précarité. A cela s'ajoute que l'insertion des jeunes sur le marché du travail se complique de plus en plus. Les jeunes sans qualifications n'ont aucune chance d'insertion, les autres doivent souvent recourir à des contrats spécifiques (CAE, CIE et CIE-EP) pour démarrer définitivement leur vie professionnelle.

Face à ces constats, les différents éléments et instruments développés au cours des quatre décennies passées tels que la division anti-crise (DAC), les travaux extraordinaires d'intérêt général, la cellule de reclassement, les initiatives d'emploi doivent être adaptées à la nouvelle donne.

Le but étant d'encadrer les salariés concernés et de leur permettre de retrouver un emploi stable sans recourir au chômage, de leur fournir la formation continue indispensable et, le cas échéant, de prévoir en absence d'une solution définitive une occupation décente avec la garantie de leur niveau de vie et de leur existence.

Voici les points-clés des réflexions menées par le LCGB à ce sujet :

I. Mise en place de structures de « gestion des sureffectifs » (sous la coordination de l'ADEM et avec le soutien de l'économie sociale et solidaire)

Dans un souci de sauvegarder l'existence et le niveau de vie des salariés concernés par un licenciement pour des raisons économiques, le LCGB propose de mettre en place des **structures de « gestion des sureffectifs »** comparables à la cellule de reclassement (CDR) dans des secteurs à homogénéité élevée (p.ex. artisanat, construction, banques et assurances, etc.). qui peuvent agir sur quatre niveaux hiérarchiques (cités ici de manière décroissante) :

- 1) la personne a été placée dans la structure de gestion des sureffectifs et trouve rapidement un nouvel emploi dans son secteur ou dans un autre secteur assimilé
- 2) la personne éprouve des difficultés pour trouver un nouvel emploi, elle est prise en charge par la structure de coordination et reste employée par le biais de prêts temporaires de main-d'œuvre et son employabilité est améliorée par des formations continues. Si nécessaire, la structure de coordination assurera le transfert de la personne d'un secteur économique vers un autre (p.ex. de la construction vers l'artisanat),
- 3) la personne ne peut plus être employée sur le marché du travail, la structure de coordination fera en sorte qu'elle est placée au niveau de l'économie sociale et solidaire dans une initiative pour l'emploi. Ce placement aura pour but de mieux encadrer la personne et de faire en sorte qu'elle pourra à nouveau rentrer sur le 1er marché du travail.
- 4) lorsque la personne a été placée dans une initiative pour l'emploi et sa période de prise en charge prend fin, son existence risque d'être mise en péril. La structure de coordination placera dans ce cas de figure la personne au 2^e niveau de l'économie solidaire. Ici, tous les efforts doivent être faits pour garantir le retour de la personne vers une initiative pour l'emploi ou vers le 1er marché du travail.

Par le biais d'une telle **hiérarchisation des structures de sauvegarde de l'existence** (cf. **schéma à la page 5**), il sera possible à la fois de sauvegarder l'existence des salariés licenciés pour des raisons économiques et d'assurer à tous les niveaux qu'ils puissent continuer à se faire employer dans des relations de travail normales.

2. Mesures contre le chômage des jeunes

En tout premier lieu, le LCGB s'engage pour la **relance du système dual de la formation professionnelle**. Le but étant à la fois de former les jeunes qui sont en train de suivre un apprentissage dans un métier de l'industrie et de former des jeunes peu qualifiés par des formations sur le tas permettant ainsi d'augmenter le nombre de salariés qualifiés.

Dans cette même logique, le LCGB a en 2012 mené une série de réflexions sur le chômage des jeunes pour creuser de nouvelles pistes au niveau de l'apprentissage au sein des entreprises et le placement de jeunes peu qualifiés. Ces réflexions ont abouti à la revendication du LCGB pour la **mise en place d'un nouveau « contrat d'initiation-emploi » (CIE) pour jeunes peu qualifiés**.

Le nouveau contrat CIE complétera les dispositifs existants et aura exclusivement comme but de faire accéder des jeunes peu qualifiés à des contrats à durée indéterminée (CDI). Avant de conclure ce contrat, l'employeur doit dresser un descriptif détaillé du poste à occuper par le jeune non-qualifié. Sur base de ce descriptif, le jeune suit au sein de l'entreprise une formation pratique sur le tas. Le stage porte sur une durée minimale d'une année avec deux prolongations possibles.

3. Les préretraites

Vu les évolutions sur le marché de l'emploi et vu les défis du maintien dans l'emploi, le LCGB revendique le **maintien des dispositions actuelles des différentes formes de préretraite (préretraite-solidarité, préretraite-ajustement, préretraite des salariés occupés en travail posté ou en poste fixe de nuit)**. Face à la crise économique, les préretraites sont des instruments absolument nécessaires pour accompagner les efforts de restructuration des entreprises, si besoin en ait.

De plus, le LCGB revendique un **modèle de préretraite généralisé** qui permettra à du personnel en sureffectif de se retirer de la vie active en appliquant des dispositions analogues à l'actuel régime de la préretraite-ajustement. Ceci contribuera d'une part au maintien de l'emploi et garantira l'existence des concernés. Pour cela, une **réforme de la préretraite progressive** s'avère nécessaire puisque le modèle actuel est peu attractif.

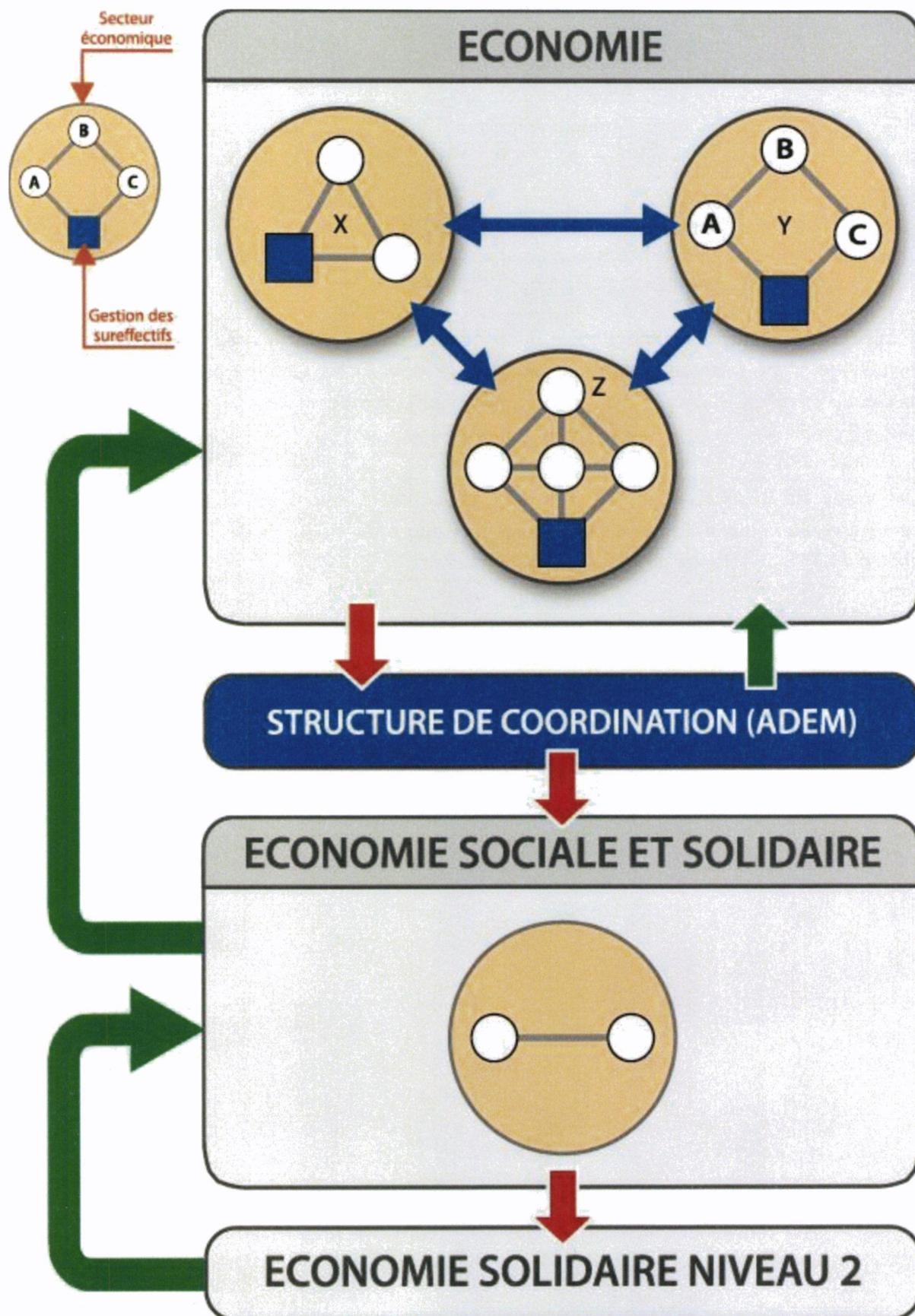
4. Une plus forte implication des employeurs à tous les niveaux

Aussi bien le bon fonctionnement des structures de « gestion des sureffectifs » que l'insertion plus efficace sur le marché du travail des jeunes demandeurs d'emploi placés au sein de l'économie sociale et solidaire seront uniquement garantis si les employeurs s'impliquent directement à tous les niveaux.

5. Le financement des mesures proposées par le LCGB

Le financement se fera exclusivement via l'impôt de solidarité (contribution au Fonds pour l'Emploi).

Sauvegarde de l'existence: schéma hiérarchique



I. La situation actuelle du marché de l'emploi

Au cours des 12 derniers mois, le chômage a augmenté de façon régulière au Luxembourg. Au 31 janvier 2013, le nombre de demandeurs d'emploi résidents, inscrits à l'ADEM, disponibles et non affectés à une mesure pour l'emploi s'établit à 17 408 personnes. Sur un an, le chômage a augmenté de 1.829 personnes, soit de 11.7 %. Le taux de chômage s'est établi à 6.4 % en janvier 2013.

Le nombre de personnes affectées à une mesure pour l'emploi était de 4.743 personnes fin janvier 2013. Sur un an, ce nombre a augmenté de 10.6 %.

Parallèlement à l'augmentation globale du nombre de chômeurs, la crise a également eu pour conséquence une forte augmentation du chômage des jeunes. Comme partout en Europe, les jeunes de moins de 30 ans se trouvent également au Luxembourg face à une situation de plus en plus difficile.

En janvier 2013, 2.357 jeunes de moins de 25 ans et 1.975 jeunes de 25 à 29 ans étaient à la recherche d'un emploi. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans s'est élevé ainsi à 13,5 % contre 11,3 % pour les jeunes de 25 à 29 ans.

Fin janvier 2013, 1.196 jeunes ont bénéficiés d'une mesure d'insertion en entreprise : 320 contrats d'appui-emploi (CAE), 876 contrats d'initiation à l'emploi (CIE) dont 208 contrats d'initiation à l'emploi – expérience pratiques (CIE-EP).

II. Les raisons du chômage

Comme partout dans le monde, licenciements et pertes d'emploi font partie de la réalité économique et sociale au Luxembourg.

Derrière chaque licenciement ou perte d'emploi, il existe cependant de multiples raisons :

- Des crises conjoncturelles ou structurelles ;
- les effets de la globalisation croissante de l'économie ou les adaptations dues à l'introduction du marché unique européen ;
- les mesures prises par les entreprises pour augmenter la productivité dans un but de rester compétitif sur les marchés nationaux, interrégionaux et mondiaux,
- les innovations technologiques qui rendent certaines catégories de travail obsolètes,
- le fait que certains salariés n'arrivent plus à s'adapter en fonction des mutations de l'économie et par conséquent du monde du travail.

L'évolution de notre économie entraîne donc constamment des changements sur notre marché du travail. Il en résulte que les salariés du secteur privé sont de plus en plus fréquemment confrontés à de nombreuses mutations et adaptations. Les plus forts arrivent à suivre cette évolution, les plus faibles risquent de sortir durablement de ce système et de se retrouver dans la précarité.

S'y ajoute encore que beaucoup de salariés courent en temps de crise un risque accru de se retrouver au chômage. Lorsqu'un salarié du secteur privé a une fois perdu son emploi, il aura selon son âge et ses qualifications peu voire même aucune chance de réintégrer le marché du travail.

Finalement, l'insertion des jeunes sur le marché du travail se complique de plus en plus : les jeunes sans qualifications n'ont aucune chance d'insertion, les autres doivent souvent recourir à des contrats spécifiques pour démarrer définitivement leur vie de travail. En même temps, l'abandon du système dual de l'apprentissage professionnel a entraîné un manque de main-d'œuvre qualifiée dans l'industrie et d'autres branches économiques (p.ex. HORECA) éprouvent également beaucoup de difficultés à trouver des apprentis.

III. La politique de maintien dans l'emploi au Luxembourg : Bref aperçu historique des 40 années passées

Le Luxembourg a connu sa première grande crise économique structurelle d'après-guerre, marquée notamment par l'apparition du phénomène du chômage, au milieu des années 1970. Face à une crise sidérurgique à l'échelle mondiale, il s'agissait de **prévenir des licenciements pour causes conjoncturelles** et de maintenir un niveau satisfaisant de l'emploi en période de récession économique à caractère général.

Les gouvernements successifs ont axé leur politique de maintien dans l'emploi sur une intervention substantielle des deniers publics dans des secteurs à risque en jouant ainsi un rôle de régulateur social d'effets prioritairement économiques.

C'est ainsi que bon nombre de mesures et d'instruments concrets ont vu le jour afin de prévenir des licenciements dus à des causes conjoncturelles ou structurelles, aux effets de la globalisation ou du marché unique européen et aux restructurations liées aux innovations technologiques et à la recherche de la compétitivité: la division anti-crise (DAC), le Fonds pour l'Emploi, les différents systèmes de préretraites et la cellule de reclassement (CDR). La création et la mise en place de ces mesures et instruments sont à l'origine de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg.

I. La division anti-crise (DAC)

La loi du 26 juillet 1975 autorisant le gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir les licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien dans l'emploi constitue un des premiers piliers dans une longue série de lois tournant plus spécifiquement autour du plein emploi au Grand-Duché de Luxembourg.

En même temps, la loi en question autorisait le gouvernement à définir des **travaux extraordinaires d'intérêt général** tendant à assurer l'emploi productif de main-d'œuvre rendue disponible. Une division anti-crise (DAC) fut instituée, dans laquelle étaient regroupés les ouvriers victimes des mesures de rationalisation. Le personnel de la DAC était affecté à diverses occupations (p.ex. nettoyage de cours d'eau, déboisements, fouilles sur sites historiques, etc.).

Fin 1977, 2.700 ouvriers étaient employés à des tâches diverses en rapport ou non avec la sidérurgie. En septembre 1979, 1.900 salariés étaient encore enregistrés à la DAC.

2. Le Fonds pour l'Emploi

L'instauration du Fonds pour l'Emploi par la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet a répondu aux préoccupations exprimées par le Conseil économique et social concluant que la mise en œuvre d'un régime basé sur la solidarité nationale au sens le plus large du terme, impliquant nécessairement la responsabilité conjointe, non seulement des pouvoirs publics (Etat et communes) et des partenaires sociaux, mais de tous les contribuables, constituerait à son

sentiment l'unique approche valable pour atteindre l'objectif recherché qu'était celui de combattre le chômage.

Le Fonds pour l'Emploi intervient, outre les deux mesures citées ci-avant, dans le financement de toute une série d'instruments mis en place au fil des années pour **favoriser l'insertion respectivement la réinsertion sur le marché du travail.**

Citons à titre d'exemple :

- la garantie des créances de rémunération et d'indemnité en cas de faillite de l'employeur;
- les aides temporaires au réemploi de travailleurs licenciés respectivement menacés de perdre leur emploi;
- les aides forfaitaires à la mobilité géographique;
- les aides à l'embauche de chômeurs indemnisés de longue durée et des demandeurs d'emploi inscrits à l'Administration de l'Emploi (ADEM) et particulièrement difficiles à placer;
- les aides à l'embauche de chômeurs âgés;
- les aides à la création d'emplois d'utilité socio-économique;
- les aides à la création d'entreprises par les chômeurs indemnisés;
- les aides en faveur de l'affectation des demandeurs d'emploi sans emploi inscrits à l'ADEM à des tâches déclarées d'utilité publique ou à des expériences de travail;
- les indemnités compensatoires de rémunération pour intempéries;
- la participation aux indemnités touchées par les bénéficiaires de contrats d'auxiliaire temporaire, de stages d'insertion et de réinsertion.

3. La cellule de reclassement (CDR) et les préretraites

Vers la fin des années 1970, le législateur s'est attaqué pour la première fois aux **causes du chômage liées aux personnes** et non pas aux structures respectivement aux systèmes.

La loi du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi prévoit en effet, outre la mise en place formelle du tripartisme au Luxembourg par l'institution du comité de coordination tripartite, pour la première fois, l'organisation de **cours d'initiation et d'orientation professionnelles à l'attention des jeunes** ainsi que des **cours de rééducation professionnelle ou de formation complémentaire à l'attention des travailleurs menacés de perdre leur emploi.**

La préretraite obligatoire frappa au 1^{er} janvier 1978 tous les membres du personnel sidérurgique, à partir de 57 ans et plus, c'est-à-dire trois ans avant la date à laquelle ils auraient pu prétendre à une pension de vieillesse. En mars 1980, la préretraite fut rendue facultative. Sur l'ensemble de la période 1975-1986, près de 30 % des ouvriers quittaient la sidérurgie luxembourgeoise par le biais de la préretraite.

Le problème de la création de postes de travail nouveaux, ainsi que le reclassement et le recyclage du personnel qui ne trouvait plus d'emploi dans la sidérurgie aboutit à l'accord tripartite du 19 mars 1979 sur la restructuration de la sidérurgie luxembourgeoise.

4. L'économie sociale et solidaire ¹

La doctrine définit l'économie sociale comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant du lien social: les coopératives de toute nature (de salariés, d'usagers, d'entreprises), les mutuelles (d'assurance ou de prévoyance), et les associations.

L'économie solidaire est une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée vers les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion. L'économie solidaire n'aura pas pour but de se substituer à l'économie sociale, les deux formes d'économies étant complémentaires l'une par rapport à l'autre.

Les entreprises qui relèvent de l'économie sociale et solidaire partagent une même ambition : inscrire un projet entrepreneurial dans une démarche socio-économique au service de l'Homme. Elles ont pour vocation à être présentes dans tous les secteurs de la société et se développent pour répondre aux besoins des citoyens par des projets spécialement adaptés aux territoires qu'ils couvrent.

Comme nous venons déjà de l'évoquer, les débuts de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg remontent au début des années 1980. Face à une croissance du nombre de **chômeurs âgés de moins de 25 ans**, priorité était accordée à cette époque à des mesures destinées à favoriser l'insertion des jeunes dans la vie active. C'est ainsi que la loi du 19 décembre 1983 sur le budget de l'Etat 1984 introduit les premiers stages de préparation en entreprise comprenant des périodes alternées de formation pratique et de formation théorique à l'attention des demandeurs d'emploi n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis.

En outre, il a été créé une **aide à la création d'emplois socio-économique** qui avait pour objectif de faciliter le développement de projets de création d'emplois durables, de services et d'activités qui ne sont pas encore pris en charge ni par les services publics, ni par les entreprises.

Cette initiative était déjà très proche des idées discutées et développées entre-temps dans le domaine que nous appelons aujourd'hui l'économie sociale et solidaire.

¹ Il est à noter que tous les textes officiels au Luxembourg regroupent la notion d'« économie sociale et solidaire » sous le terme « économie solidaire » (cf. p.ex. PLES-2012 : Plan d'action pour le développement de l'économie solidaire au Luxembourg de novembre 2011). Les deux formes d'économie (sociale et solidaire) sont donc considérées comme indissociables et complémentaires l'une par rapport à l'autre.

Rappelons dans ce contexte les **conditions fixées à ces 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 (conçu sur l'arrière-fond structurel du chômage des jeunes) ;
- 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.

Au début des années 90, face à une remontée du **chômage de longue durée** respectivement face aux difficultés rencontrées par les personnes plus âgées en matière d'insertion sur le marché du travail, la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi met en place une série de mesures tendant à favoriser l'engagement de chômeurs âgés indemnisés ou non à condition qu'ils soient inscrits auprès de l'ADEM depuis un certain délai.

Dans le premier **plan d'action national (PAN) en faveur de l'emploi de 1998**, en réponse aux lignes directrices 1 et 2 qui demandent aux Etats membres de l'Union européenne :

1. « d'offrir un nouveau départ à tout **jeune** avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle;
2. d'offrir également un nouveau départ aux **chômeurs adultes** avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle »;

Le Luxembourg s'est engagé à ce que les jeunes inscrits au chômage depuis trois mois feront l'objet d'une des mesures prévues par les lignes directrices en vue de leur intégration ou réintégration dans la vie professionnelle. Il en sera de même pour les chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent une période d'inscription de six mois.

Le fait de légiférer dans la matière concernée se situe par ailleurs dans l'esprit de la **déclaration gouvernementale du 12 août 1999**, qui dispose que:

« On combat mieux et plus rapidement le chômage par le travail. Le gouvernement est prêt à continuer et à intensifier la politique active du marché de l'emploi. »

La loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 crée un cadre légal pour le financement par le Fonds pour l'Emploi 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”.

Depuis leur essor, l'écrasante majorité des initiatives sociales en faveur de l'emploi a ainsi été cofinancée par le biais du Fonds pour l'Emploi.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi, afin de répondre aux imprécisions du texte de la loi du 12 février 1999 et dans un souci de satisfaire aux exigences de transparence et de rigueur administrative et financière requises en la matière, notamment par la Direction du contrôle financier, a 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 profits et pertes annuels;
- l'acceptation de contrôles sur pièces et/ou sur place, du moins dans les grandes lignes.

Ces obligations ont pour l'année 2003 une valeur contractuelle, étant donné que des **conventions de coopération** ont été signées entre le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ensemble des bénéficiaires de fonds en provenance du Fonds pour l'Emploi, pour répondre notamment aux préoccupations exprimées par les différentes instances publiques compétentes en matière de contrôle financier, y compris la Commission d'exécution budgétaire de la Chambre des Députés.

En 2009, le gouvernement a décidé de la soutenir l'économie sociale et solidaire de façon plus active et ciblée en mettant à sa disposition un **Ministre délégué à l'Economie Solidaire**.

Une première conférence sur l'économie sociale et solidaire au Luxembourg a eu lieu le 24 novembre 2010.² Elle était l'occasion de porter un nouveau regard sur l'économie sociale et solidaire au Luxembourg à partir de différentes politiques européennes et internationales.

Le 24 novembre 2011, exactement une année après la première conférence publique sur l'économie sociale et solidaire, le Ministre délégué à l'Économie Solidaire a présenté le résultat des travaux menés de manière participative et ainsi largement ouverte à toutes les parties intéressées depuis la mise en place de ce nouveau département.

Ces travaux ont permis l'élaboration d'un **premier plan d'action pour le développement de l'économie sociale et solidaire** qui poursuit un objectif stratégique: inscrire l'économie sociale et solidaire dans nos politiques de développement économique, social et environnemental.

² Pour plus d'informations, consultez le site Internet « Ecosol 2010 » du Centre de Recherche Public Henri Tudor : <http://www.tudor.lu/cms/ecosol/content.nsf/id/Accueil?opendocument&language=fr>).

Ce plan comprend plusieurs mesures à court terme réparties suivant 4 axes prioritaires et ciblant trois objectifs clés pour la promotion et le développement de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg:

- une meilleure connaissance de ses caractéristiques;
- une meilleure solidité économique;
- une meilleure intégration dans notre économie nationale.

Le terme social exprime par essence une dimension de solidarité ainsi l'économie sociale et solidaire, telle que promue par le Ministre délégué à l'Économie Solidaire, couvre tous les types d'entreprises sociales et solidaires au Luxembourg, indépendamment de leur statut juridique et de leur secteur d'activité. Elle vise à remettre à l'honneur ce qui devrait être la vocation première de toute activité économique: répondre avant tout aux besoins de l'Homme et de son environnement.

Dans ce sens, l'économie sociale et solidaire repose sur:

- une économie qui conjugue activités économiques et finalités sociales;
- une économie qui s'inscrit dans une démarche de développement durable.

IV. Les propositions du LCGB

Dans un souci de la sauvegarde des existences, nous avons une obligation de créer des structures et des instruments permettant d'encadrer ces salariés qui n'arrivent plus à garder leur place sur le marché du travail en mutation et de leur donner l'aide et l'assistance nécessaires pour ne pas tomber durablement dans le chômage.

I. Mise en place de structures de « gestion des sureffectifs » (sous la coordination de l'ADEM et avec le soutien de l'économie sociale et solidaire)

Le Luxembourg s'est doté à partir de la fin des années 1970 de plusieurs instruments spécifiques (division anti-crise, cellule de reclassement, préretraites, etc.) permettant d'éviter des licenciements pour raisons économiques et contribuant ainsi à la lutte contre le chômage. Les concepts d'économie sociale, puis d'économie solidaire se sont cristallisés au cours des décennies suivantes. Ils ont entraîné une série de réflexions et de positionnements de la part du gouvernement et des acteurs impliqués dans cette nouvelle forme d'économie. Ils sont également à la base des multiples initiatives pour l'emploi qui existent actuellement.

Comme l'emploi se trouve à la base même de l'existence du salarié, de nouvelles pistes de solutions devront être creusées pour encadrer les salariés du secteur privé sans un recours au chômage. Dans ce contexte, une attention particulière devrait également être consacrée au fait que bon nombre de salariés licenciés retrouvent assez souvent un emploi où ils gagnent un salaire moins élevé tandis que le coût de la vie (p.ex. prix des aliments, mensualités du prêt immobilier, etc.) ne diminue pas. Vu le coût de la vie et la réalité immobilière du Luxembourg, des mécanismes de sauvegarde des existences doivent également être mis en place pour éviter que des salariés victimes d'une crise économique éprouvent des difficultés pour vivre une vie décente ou pour garder leur habitation et ce malgré le fait qu'ils ont réussi à rester sur le marché du travail.

C'est ici que l'économie sociale et solidaire devra jouer son rôle. Elle devra être le garant de la sauvegarde de l'existence de chaque salarié du secteur privé. Pour cela, deux alternatives sont imaginables : soit l'économie sociale et solidaire se dote de nouvelles structures d'encadrement à côté des instruments et mesures qui existent déjà depuis les années 1970-1980 ou bien elle regroupe et complète en son sein ces instruments pour créer un véritable outil puissant de sauvegarde des existences.

Il ne faut pas oublier que le gouvernement luxembourgeois finance actuellement via le Fonds pour l'Emploi le chômage partiel qui est un instrument qui permet de répondre à des problèmes conjoncturels, mais qui n'apporte guère des solutions en cas de problèmes structurels.

Des **structures de « gestion des sureffectifs »** comparables à la cellule de reclassement (CDR) ou la division anti-crise (DAC) pourraient être mises en place dans des secteurs à homogénéité élevée (p.ex. artisanat, construction, banques et assurances, etc.).

Pour que ces structures de « gestion des sureffectifs » puissent fonctionner, le patronat doit à son tour être directement impliqué à ce niveau. En effet, les départs négociés dans des plans sociaux coûtent assez souvent très chers et les entreprises pourront donc profiter des structures de « gestion des sureffectifs » pour continuer à employer les salariés en sureffectif sans coûts supplémentaires pour l'entreprise. Les sociétés disposeront ainsi de plus de flexibilité pour se restructurer face à la crise et ce sans une dégradation des conditions de travail et de rémunération des salariés. En même temps, la sauvegarde des existences des salariés en sureffectif est garantie.

Ces structures qui relèvent de l'économie sociale devraient avoir comme finalité absolue d'aider les salariés confrontés à un licenciement pour raisons économiques de retourner aussi rapidement que possible sur le marché du travail et ce sans passer par le chômage.

Si pour une raison ou une autre, il n'est pas possible de replacer directement une personne sur le marché du travail, une **structure de coordination (p.ex. l'ADEM)** doit garantir que l'existence de la personne reste sauvegardée. Pour cela, il est clair que l'économie sociale et l'économie solidaire doivent aller main en main.

Dans la pratique, toute personne qui perd son emploi pour des raisons économiques devra dès son licenciement être encadrée par la structure de coordination et ce à tous les niveaux. Cette structure de coordination agit à **quatre niveaux hiérarchiques** (cités ici de manière décroissante) :

- 1) la personne a été placée dans la structure de gestion des sureffectifs et trouve rapidement un nouvel emploi dans son secteur ou dans un autre secteur assimilé, l'encadrement par la structure de coordination prend fin à ce moment,
- 2) la personne éprouve des difficultés pour trouver un nouvel emploi, elle est prise en charge par la structure de coordination et reste employée par le biais de prêts temporaires de main-d'œuvre et son employabilité est améliorée par des formations continues. Si nécessaire, la structure de coordination assurera le transfert de la personne d'un secteur économique vers un autre (p.ex. de la construction vers l'artisanat),
- 3) la personne ne peut plus être employée sur le marché du travail, la structure de coordination fera en sorte qu'elle est placée au niveau de l'économie sociale et solidaire dans une initiative pour l'emploi. Ce placement aura pour but de mieux encadrer la personne et de faire en sorte qu'elle pourra à nouveau rentrer sur le 1^{er} marché du travail.
- 4) lorsque la personne a été placée dans une initiative pour l'emploi et sa période de prise en charge prend fin, son existence risque d'être mise en péril. La structure de coordination placera dans ce cas de figure la personne au 2^e niveau de l'économie solidaire. Ici, tous les efforts doivent être faits pour garantir le retour de la personne vers une initiative pour l'emploi ou vers le 1^{er} marché du travail.

La structure de coordination relève de l'économie sociale et aura surtout pour mission d'employer les personnes qu'elle encadre et d'éviter qu'elles doivent rester à la maison sans occupation utile. Les moyens mis à disposition pour employer les salariés concernés sont le prêt temporaire de main-d'œuvre vers un autre employeur avec comme objectif final une

relation de travail stable avec un nouvel employeur et différents types de formations continues, de formations en alternances ou de formations sur le tas.

La structure de coordination devra également être apte à accueillir les salariés en chômage partiel prolongé afin de permettre à ces salariés de garder leur rythme de travail et d'accéder en cas de besoin à des programmes spécifiques de formation continue.

De cette manière, chaque salarié aura la meilleure chance possible d'accéder directement ou par le biais d'une formation et réorientation professionnelle à un nouvel emploi.

Par le biais de la **hiérarchisation des structures de sauvegarde des existences** que nous venons de décrire, il sera possible à la fois de sauvegarder l'existence des salariés licenciés pour des raisons économiques et d'assurer à tous les niveaux qu'ils puissent continuer à se faire employer dans des relations de travail normales.

Les initiatives pour l'emploi et autres acteurs de l'économie sociale et solidaire auront la mission d'accueillir les salariés qui ne sont plus aptes de rester au sein du 1^{er} marché de l'emploi.

2. Les préretraites

Vu les évolutions sur le marché de l'emploi et vu les défis du maintien dans l'emploi, le LCGB revendique le maintien des dispositions actuelles des différentes formes de préretraite. Face à la crise économique, les préretraites sont des instruments absolument nécessaires pour accompagner les efforts de restructuration des entreprises, si besoin en ait.

De plus, le LCGB revendique un **modèle de préretraite généralisé** qui permettra à du personnel en sureffectif de se retirer de la vie active en appliquant des dispositions analogues à l'actuel régime de la préretraite-ajustement. Ceci contribuera d'une part au maintien de l'emploi et garantira l'existence des concernés.

La **préretraite-ajustement** doit être maintenue puisqu'elle constitue un outil anti-crise facilitant à la fois la restructuration des entreprises en difficultés et permettant un rééquilibrage de la pyramide des âges des salariés. En effet, l'employeur peut solliciter l'admission de son personnel à la préretraite-ajustement par convention conclue avec le ministre du travail et de l'emploi en cas de fermeture de l'entreprise ou pour éviter des licenciements résultant de la suppression d'emplois engendrée par la restructuration de l'entreprise. Il en est de même des curateurs d'entreprises déclarées en état de faillite, des commissaires d'entreprises placées sous gestion contrôlée et des liquidateurs de sociétés en voie de liquidation judiciaire.

Au sujet de l'**abolition annoncée de la préretraite-solidarité**, le LCGB tient à rappeler que cette forme de préretraite a été introduite en 1990 en tant qu'instrument anti-crise afin d'éviter une hausse du chômage. La préretraite-solidarité permettant en effet le départ de salariés en fin de carrière libérant ainsi leur emploi pour l'embauche de jeunes chômeurs.

Annoncée comme mesure visant de rétablir l'équilibre budgétaire d'ici 2014, l'abolition de la préretraite-solidarité va certainement provoquer une augmentation sensible du chômage et par conséquent des dépenses supplémentaires pour le Fonds pour l'Emploi. Développer une politique avec comme objectif d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en détériorant

le système de la préretraite solidarité va certainement contrecarrer l'objectif de réduire le chômage des jeunes, dont le taux actuel est déjà fort alarmant.

Le LCGB est fortement convaincu qu'une abolition de la préretraite-solidarité va certainement provoquer une augmentation sensible du chômage et par conséquent des dépenses supplémentaires pour le Fonds pour l'Emploi. Développer une politique avec comme objectif d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en détériorant le système de la préretraite solidarité va certainement contrecarrer l'objectif de réduire le chômage des jeunes, dont le taux actuel est déjà fort alarmant.

La préretraite des salariés occupés en travail posté ou en poste fixe de nuit doit être maintenue, car les salariés qui peuvent en profiter ont fait pendant des années un travail dur. Afin de pouvoir profiter d'une telle préretraite, le salarié doit être âgé de 57 ans accomplis au moins et il doit justifier la prestation de 20 années de travail posté dans le cadre d'un mode d'organisation de travail fonctionnant par équipes successives ou bien de 20 années de travail prestées en poste fixe de nuit. Par ailleurs, il doit remplir les conditions d'ouverture du droit soit à une pension de vieillesse, soit à une pension de vieillesse anticipée au plus tard trois ans après son admission à la préretraite. Si ces conditions sont remplies, l'admission à la préretraite ne peut être refusée (= droit acquis).

En ce qui concerne la **préretraite progressive**, le modèle actuel est peu attractif et doit être réformé afin de permettre aux salariés qui veulent s'en servir un passage flexible du travail vers la retraite.

La forme actuelle de la préretraite progressive manque d'attractivité tant pour l'employeur que pour le salarié, ce qui est bien démontré par le nombre insignifiant de cas actuellement accordés. Les nouvelles propositions du gouvernement tendent à la rendre plus attrayante pour les employeurs qui ne sont plus obligés de compenser de façon aussi rigoureuse les préretraites progressives par de nouvelles embauches, ce qui leur permet alors de faire des réductions de frais de personnel financées par le Fonds pour l'Emploi.

Par contre, aucune mesure pour augmenter l'attractivité aux yeux des salariés n'a été proposée. Une idée promulguée par le LCGB est un droit du salarié à la préretraite progressive, même sans convention de l'employeur avec le gouvernement : ceci constituerait alors une réelle alternative pour les salariés employés dans des entreprises sans préretraite-solidarité.

Le LCGB estime également que la préretraite progressive devrait être applicable dès l'âge de 55 ans avec une entrée en retraite à l'âge de 60 ans. Le fait de bénéficier d'une préretraite progressive entre 55 et 60 ans éviterait probablement de nombreux problèmes de santé aux travailleurs fragilisés qui pourraient en profiter plutôt que d'être poussés vers un reclassement ou une pension d'invalidité. En même temps, il peut être garanti que la retraite effective ne débute pas avant l'âge de 60 ans.

3. Réforme de la législation sur le reclassement professionnel

La lutte contre le chômage ne peut pas uniquement se résumer à une politique d'emploi proactive qui vise à sauvegarder l'existence des salariés via le maintien de leur emploi ou une garantie d'insertion sur le premier marché du travail. La protection des salariés gravement malades contre le risque d'une perte d'emploi fait également partie de la lutte contre le chômage.

Un salarié qui n'a pas été reconnu invalide mais qui, pour des raisons de santé, est dans l'incapacité d'exercer son dernier poste de travail, bénéficie d'un reclassement interne ou externe. Le salarié se trouve protégé contre le licenciement à partir du jour de la saisine de la commission mixte pour statuer sur son reclassement.

Le reclassement interne consiste à reclasser au sein de l'entreprise le salarié à un autre poste ou à un autre régime de travail. Le reclassement externe consiste à reclasser le travailleur sur le marché du travail.

En cas de reclassement externe, opéré par le Service des travailleurs à capacité de travail réduite de l'Administration de l'emploi, l'indemnité compensatoire est due comme pour le reclassement interne. Si, au terme de la durée légale du paiement de l'indemnité de chômage, le travailleur visé à l'art. 1^{er} n'a pu être reclassé sur le marché du travail ordinaire, il bénéficie d'une indemnité d'attente, dont le montant correspond à la pension d'invalidité à laquelle il aurait eu droit. L'indemnité d'attente est à charge de l'organisme d'assurance pension compétent. Pendant la durée du bénéfice de l'indemnité d'attente, le bénéficiaire doit rester inscrit comme demandeur d'emploi auprès du Service des travailleurs à capacité réduite de l'Administration de l'emploi et être disponible pour le marché du travail.

Au sujet de l'avant-projet de loi portant modification des dispositions législatives sur le reclassement professionnel, le LCGB salue une bonne partie des nouveaux éléments qui sont prévus dans le cadre de la réforme prévue :

- introduction d'un statut de personne en reclassement professionnel ;
- l'harmonisation du mécanisme des voies de recours ;
- le renforcement de la protection contre le licenciement du salarié avant la décision de reclassement professionnel ;
- l'augmentation conséquente des pénalités envers l'employeur qui refuse d'opérer le reclassement professionnel interne.

Malgré cet accueil général positif du texte de l'avant-projet, le LCGB a également soumis plusieurs observations au Gouvernement :

- L'avant-projet prévoit que le salarié acquiert le statut de personne en reclassement professionnel par la notification de la décision de reclassement professionnel externe. **Le LCGB est d'avis qu'il est peu logique de parler d'un « statut de personne en reclassement professionnel » si ce statut est uniquement limité aux salariés en reclassement professionnel externe.** En comparaison, le statut de travailleur handicapé est aussi bien accordé au chômeur qu'au salarié.
- Le texte de l'avant-projet prévoit un renforcement de l'importance de l'examen d'embauche alors qu'à l'avenir un certificat d'aptitude au poste de travail sera une condition d'ouverture de droit si le salarié occupe son dernier poste depuis moins de 3 ans. A ce propos, le LCGB est d'avis que le salarié ne peut être sanctionné pour une obligation patronale non-respectée par l'employeur.
- L'avant-projet prévoit pour le salarié en reclassement professionnel interne un délai de 15 jours pour saisir la Commission mixte en vue d'un reclassement professionnel

externe, s'il perd son emploi pour une raison indépendante de sa volonté. Actuellement le salarié en reclassement interne a un délai de 20 jours en cas de faillite de l'employeur. Alors que cette réduction du délai n'apporte aucune accélération de la procédure, **le LCGB propose d'aligner le délai de 15 jours au délai de 20 jours, accordé au médecin de travail pour retourner les dossiers à la Commission mixte, à partir de la saisine.**

- En cas de recours introduit par le salarié contre la décision de reclassement professionnel interne, le contrat de travail est suspendu de sorte que le salarié n'a aucun revenu jusqu'au jour où le recours est définitivement vidé. Le LCGB est d'avis que cette mesure désavantage et décourage le salarié de tout recours alors qu'il se trouve dans une situation de faiblesse étant sans revenu pendant plusieurs mois, voir même pouvant dépasser une année.
- L'avant-projet de loi prévoit nouvellement une réévaluation périodique de l'état de santé du salarié en reclassement professionnel. Reste encore à préciser qu'est-ce qui se passe en cas de déclaration d'aptitude du salarié en indemnité professionnelle d'attente. Pourra-t-il bénéficier du droit de chômage alors qu'il l'a déjà épuisé et qu'il n'a pas repris d'activité salariale entre-temps ?
- Alors que l'avant-projet prévoit une nouvelle indemnité d'attente correspondant à 80% du revenu mensuel moyen cotisable au titre d'assurance pension réalisé au cours des douze mois de calendrier précédant la décision de reclassement professionnel. Reste à préciser quel sera le montant pour celui qui touche l'indemnité d'attente suivant le mode de calcul actuel après l'entrée en vigueur de la loi.
- **Alors que le nouveau mode de calcul de l'indemnité d'attente apporte une amélioration du revenu pour le salarié ayant une courte carrière au Luxembourg, il pénalise le salarié ayant une longue carrière en plafonnant l'indemnité d'attente à 150 % du salaire social minimum. Le LCGB propose que le montant de l'indemnité d'attente correspond à 80 % du revenu mensuel moyen cotisable au titre de l'assurance pension réalisé au cours des trois mois de calendrier ou des douze derniers mois, le mode de calcul le plus favorable pour le calcul de l'indemnité compensatoire.** En outre, le plafond de l'indemnité d'attente devrait être comme pour l'indemnité compensatoire égale au quintuple du salaire social minimum pour salarié non-qualifié.
- L'indemnité d'attente sera limitée au salarié sous statut de personne en reclassement professionnel pouvant se prévaloir d'une aptitude d'au moins dix ans au dernier poste de travail ou d'une ancienneté de service d'au moins dix ans. Aucune condition d'ancienneté ne sera requise pour le salarié sous statut de personne en reclassement professionnel ayant été victime d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle. Il en résulte que le montant d'attente pour le salarié qui n'a pas dix ans d'ancienneté n'est pas clair. Il reste également à voir quelles seront les suites pour le salarié ne justifiant pas de dix ans d'ancienneté et qui touche une indemnité d'attente avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.
- Afin d'éviter au salarié en reclassement professionnel interne le paiement de son salaire en deux fois avec une charge fiscale conséquente, le paiement de l'indemnité

compensatoire devrait être avancée par l'employeur qui se ferait rembourser mensuellement par le Fonds pour l'emploi.

- L'avant-projet prévoit que l'indemnité compensatoire ainsi que l'indemnité d'attente soient adaptées aux variations du coût de la vie et ajustées au niveau de vie conformément à l'art. 220 et 225bis, alinéa 2 et 3 du Code de la sécurité sociale. Le LCGB salue la décision de détacher les prestations ci-avant de toute logique de pension et de leur donner les caractéristiques d'un revenu de remplacement. Dès lors, les prestations ci-dessus devraient être adaptées aux variations du coût de la vie conformément à l'art. 11, paragraphe (1) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et ajustées conformément au relèvement du niveau du salaire social minimum prévu à l'art. L-222-2 (2) du Code du travail.
- **Le salarié en reclassement interne et externe devrait pouvoir bénéficier jusqu'à l'entrée en préretraite ou pension des augmentations individuelles prévues par la négociation ou l'application d'une convention collective (sans qu'un éventuel complément versé ne soit diminué).**
- **Le salarié en reclassement externe touchant l'indemnité d'attente doit avoir d'office droit à la préretraite-solidarité.**
- Dans trop de cas, la procédure démarre trop tard et beaucoup de reclassements ne peuvent être décidés que très proche de la 52^e semaine ou même au-delà. L'avant-projet accélère la procédure après la saisine de la Commission mixte, mais ne prévoit pas des contrôles supplémentaires voire une procédure pour saisir plus tôt la Commission mixte.
- Le LCGB demande également l'**abolition pure et simple de la limite des 52 semaines de maladie**, évitant de devoir mettre en invalidité temporaire le salarié en reclassement professionnel et impliquant la perte de son emploi, en cas d'un nouvel accident ou de maladie grave.
- Lors de tout **refus de pension d'invalidité**, le contrôle médical devrait avoir l'obligation de saisir à chaque fois la Commission mixte ainsi que le médecin du travail pour constater aussi une aptitude au dernier poste ou éventuellement une inaptitude alors que l'avant-projet définit et divise les compétences du contrôle médical et du médecin du travail.

4. Mise à disposition d'un instrument d'encadrement individuel pour les salariés âgés de plus de 45 ans

En ce qui concerne les salariés âgés de plus de 45 ans qui deviennent victimes d'un licenciement, la structure d'accueil mettra à leur disposition un instrument d'encadrement individuel. Ce instrument consiste en un ensemble de services et de conseils qui visent à permettre à un salarié qui perd ou qui risque de perdre son emploi, de retrouver le plus rapidement possible un nouvel emploi ou de développer une activité indépendante. Ces conseils et services sont fournis, individuellement ou en groupe, à la demande de l'employeur.

Dans le cadre de la mise en place d'un tel instrument d'encadrement individuel, il faut différencier une procédure qui est offerte volontairement et une procédure qui serait imposée par la loi (objet de cette proposition).

Ainsi, un droit à une procédure d'encadrement individuel (ainsi que les modalités y relatives) peut être prévu :

- par le contrat de travail individuel du salarié ou par une CCT d'entreprise ou sectorielle ;
- dans le cadre d'un plan de maintien dans l'emploi, respectivement d'un plan social ;
- dans le cadre de négociations suite à un licenciement individuel.

Toutefois, pour le LCGB, les salariés âgés d'au moins 45 ans qui sont victimes d'un licenciement devraient bénéficier quant à eux d'un droit légal à l'encadrement individuel.

5. Mesures contre le chômage des jeunes :

Le chômage des jeunes est une réalité au Luxembourg. Face à ce constat, le gouvernement et les partenaires sociaux doivent creuser les bonnes pistes pour éviter que trop de jeunes débutent leur « carrière professionnelle » comme demandeur d'emploi sans chances réelles pour une insertion durable sur le premier marché du travail.

Afin de pouvoir lutter efficacement contre le chômage des jeunes au Luxembourg, le LCGB a développé plusieurs pistes concrètes :

A. Relance du système dual de la formation professionnelle

Au sein des entreprises, les salariés constituent la ressource la plus importante pour garantir un bon déroulement des activités commerciales. Ces derniers temps, les investissements dans la main-d'œuvre sont assez souvent jugés comme des surcoûts et deviennent donc de plus en plus rares. Ces investissements peuvent à la fois être de nature financière (p.ex. paiement de primes, évolution des carrières, etc.) et de manière pratique (p.ex. formations continues).

En ce qui concerne plus particulièrement le volet formation, le LCGB tient à souligner l'importance de l'apprentissage dans les entreprises qui a été délaissé pendant des années dans l'industrie luxembourgeoise. Ceci a créé un manque de main-d'œuvre qualifiée au Luxembourg et entraîne encore aujourd'hui des problèmes si on veut employer des personnes peu qualifiées dans le secteur industriel.

Si le Luxembourg compte renforcer son tissu industriel, nos entreprises industrielles doivent à nouveau s'engager sur la voie de l'apprentissage au sein de l'entreprise. Le but étant à la fois de former les jeunes qui sont en train de suivre un apprentissage dans un métier de l'industrie et de former des jeunes peu qualifiés par des formations sur le tas permettant ainsi d'augmenter le nombre de salariés qualifiés.

Dans ce contexte, l'étatisation du Centre de Formation ArcelorMittal (Léierbud) à Differdange (suite à l'annonce que le groupe ArcelorMittal envisage la fermeture dudit centre) pourrait constituer une première mesure concrète en vue d'une relance du système dual de la formation professionnelle (école-entreprise) pour métiers industriels.

En effet, une éventuelle transformation du Centre de Formation d'ArcelorMittal en école professionnelle nationale permettrait, avec le soutien des employeurs, de mieux former les jeunes qui sont en train d'apprendre un métier de l'industrie. Il en résulterait de cette initiative l'augmentation du nombre de jeunes bien qualifiés et par conséquent un renforcement tissu industriel luxembourgeois.

On pourrait également envisager d'éteindre ce modèle d'école professionnelle nationale au-delà du secteur industriel, permettant ainsi le développement d'apprentissages ciblés dans des domaines économiques en développement (p.ex. secteur de la logistique).

B. Mise en place d'un nouveau « contrat d'initiation-emploi » (CIE) pour jeunes peu qualifiés

En 2012, le LCGB a mené une série de réflexions sur le chômage des jeunes pour creuser de nouvelles pistes au niveau de l'apprentissage au sein des entreprises et le placement de jeunes peu qualifiés. Ces réflexions ont abouti à la revendication du LCGB pour un nouveau contrat d'initiation-emploi (CIE) ayant exclusivement comme but de faire accéder des jeunes peu qualifiés à des contrats à durée indéterminée (CDI).

Le nouveau contrat CIE complétera les dispositifs existants. Il sera conclu entre l'entreprise et le jeune se déroulera sous forme de stage d'apprentissage.

Avant de conclure ce contrat, l'employeur doit dresser un descriptif détaillé du poste à occuper par le jeune non-qualifié. Sur base de ce descriptif, le jeune suit au sein de l'entreprise une formation pratique sur le tas. Le stage porte sur une durée minimale d'une année avec deux prolongations possibles.

La rémunération des jeunes sous contrat nouveau CIE correspond au salaire social minimum pour travailleurs non-qualifiés avec un subventionnement de 50 % de cette somme par le Fonds pour l'Emploi (reprenant ainsi les mêmes modalités du CIE actuellement en vigueur). S'y ajoute encore que l'Etat finance intégralement les heures de formation du jeune, les heures d'encadrement par le tuteur et toute autre mesure de formation ou d'encadrement (p.ex. renforcement des connaissances linguistiques, obtention du permis de conduire, etc.)

Afin de garantir le succès de ce nouveau contrat CIE, les partenaires sociaux doivent surtout et avant tout procéder à une analyse des postes d'emploi possibles et disponibles pour jeunes non-qualifiés.

Ce travail une fois réalisé, le nouveau CIE offrira aux jeunes la possibilité de faire 2 à 3 expériences professionnelles et leur aidera à trouver / choisir le poste adapté à leur formation.

Finalement, ce nouveau contrat CIE évitera également que de nombreux jeunes non-qualifiés sont placés à vie dans une initiative sociale pour l'emploi.

Afin de lutter efficacement contre le chômage des jeunes, le projet de loi 652I portant sur le plan d'action pour le jeunesse « Garantie jeune » doit être revu et complété par de nouvelles mesures dont notamment l'introduction du nouveau contrat CIE pour jeunes peu qualifiés.

Notons également qu'un nouveau projet jeunes du gouvernement prévoit de faire bénéficier de jeunes demandeurs d'emploi de deux à trois mois de formation de base (compétences sociales et techniques) dans un centre de formation avant d'entamer la formation au sein de l'entreprise. En phase avec l'idée d'un nouveau contrat CIE, le LCGB est convaincu que ce projet fonctionnera uniquement si la formation de base à dispenser par le centre de formation (initiatives pour l'emploi ou autres) est développée en accord avec les employeurs qui vont ensuite s'occuper de la formation sur le tas au sein de l'entreprise. La coordination de ce projet jeunes devrait être assurée par l'ADEM.

C. Placement plus efficace de jeunes chômeurs par une plus forte participation des employeurs au sein des initiatives pour l'emploi

La sauvegarde de l'existence des salariés via l'économie sociale et solidaire doit uniquement être appliquée dans des cas inévitables. Ceci est d'autant plus évident si l'on considère que les personnes qui n'arrivent pas, pour une raison ou un autre, à rester sur le marché du travail, courent le risque de se retrouver de façon permanente au sein des structures de l'économie sociale et solidaire (initiatives pour l'emploi et autres acteurs).

Afin d'éviter un tel cas de figure, le patronat doit à son tour être directement impliqué à ce niveau. Une plus forte participation des employeurs au sein des initiatives pour l'emploi permet notamment une insertion plus efficace sur le marché du travail des jeunes demandeurs d'emploi placés au sein de l'économie sociale et solidaire.

V. Le financement des mesures proposées par le LCGB

Le financement des mesures proposées par le LCGB se fera exclusivement via l'impôt de solidarité (contribution au Fonds pour l'Emploi).

Il est à noter que les mesures proposées par le LCGB ne doivent pas forcément entraîner une hausse des dépenses en matière de politique d'emploi. Comme ces mesures visent le maintien de l'emploi respectivement une réintégration rapide des salariés sur le premier marché du travail, il en résulte une baisse du nombre de chômeurs indemnisés.

Il en résulte certes une augmentation des dépenses pour des mesures d'insertion, mais en même temps le montant des indemnités de chômage diminue. En somme, les mesures proposées par le LCGB pourraient donc être financées par le Fonds pour l'Emploi sans augmentations sensibles de l'impôt de solidarité.

VI. Propositions du LCGB pour une meilleure protection des salariés contre les licenciements

En ces temps de crise, mieux protéger les salariés contre les licenciements (notamment les licenciements abusifs) constitue également un moyen pour lutter contre une hausse trop significative du chômage.

Les motifs qui sont à la base d'un licenciement se résument à deux catégories à savoir, les motifs inhérents à la personne et les motifs à caractère économique.

La plupart du temps l'employeur accorde le préavis. Plus rarement nous rencontrons le licenciement avec effet immédiat pour grave dans le chef du salarié.

Régulièrement des salariés s'estiment victimes d'un licenciement qu'ils jugent abusif et dont ils considèrent les motifs comme non-sérieux et non-valables.

Parfois, ils contestent également la forme, dès lors que le Code du travail leur accordait une protection spéciale que l'employeur n'a pas respectée. Nous sommes en effet confrontés à des licenciements de salariés en incapacité de travail, en procédure de reclassement, ... ou encore de femmes en état de grossesse, de membres de comités mixtes, ...

S'engage alors une procédure juridique devant les juridictions du Travail en vue de faire reconnaître ce licenciement comme abusif et obtenir réparation. Au terme de cette procédure longue et parfois pénible devant les juridictions, c'est souvent une désillusion encore plus grande qui attend le salarié ; particulièrement en ce qui concerne l'indemnisation par rapport au préjudice subi.

Sur base de ces situations rencontrées par les salariés, mais aussi au regard des jurisprudences émanant des tribunaux du travail, le LCGB a tiré certaines conclusions et fait dans ce document des propositions concrètes d'adaptations du Code du travail afin de mieux protéger les salariés.

Ces propositions s'articulent autour de 6 points précis :

I. Renforcer l'indemnisation en cas de licenciement abusif

La mise en œuvre de ce principe pourrait se concrétiser au moyen de cinq actions :

A. Mettre en place une grille d'indemnisation

Le LCGB ne peut que constater le faible niveau des indemnités accordées par les juridictions du Travail en cas de licenciement abusif (voir annexe I). Pour le LCGB, il est impératif de corriger cette tendance et de déterminer des minimas d'indemnisation par exemple, en utilisant une grille tenant compte de divers paramètres (âge, ancienneté et niveau de rémunération).

La grille qui est utilisée en Belgique pour la détermination d'un préavis ou d'une indemnité de rupture appelée « Grille Claeys » pourrait servir de modèle de calcul pour la fixation de ces minimas.

Ainsi, il est proposé de:

- conserver les délais et modalités de préavis de licenciement actuels,
- conserver les indemnités de départ légales actuelles,
- mettre en place une grille permettant de fixer un forfait minimum concernant les dommages et intérêts en cas de licenciement reconnu par le Tribunal du travail comme étant abusif,
- prévoir le principe que cette grille ne préjuge pas de réclamer des dommages et intérêts supérieurs en cas de démonstration d'un dommage plus élevé,
- prévoir que les dommages et intérêts se cumulent avec d'autres clauses contractuelles éventuelles,
- stipuler que l'ADEM ne serait plus autorisée à récupérer une partie des indemnités en cas de licenciement avec préavis déclaré abusif.

Nous sommes donc d'avis qu'il y a lieu d'augmenter sensiblement les montants du dommage matériel subi par le salarié injustement licencié.

Par contre, nous pensons que, compte tenu de la culture européenne, le préjudice moral restera plutôt symbolique au vu notamment des exemples d'indemnisation admis en cas d'atteinte à l'intégrité physique ou du décès accidentel d'un être cher.

Le préjudice moral pourra dépasser le caractère symbolique en cas d'atteintes à l'intégrité physique ou psychique prononcées.

Dans ce contexte, il y a également lieu de réfléchir à un éventuel recours de la Caisse Nationale de Santé (voir également harcèlement moral).

B. Augmenter les dommages et intérêts en cas de rupture anticipée d'un contrat à durée déterminée

Actuellement, dans le cas d'une rupture anticipée d'un contrat à durée déterminée, le droit à des dommages et intérêts est plafonné au préavis légal qui aurait été prévu en cas de contrat à durée indéterminée.

Il y a lieu d'aller au-delà de cette limite fixée actuellement et de prévoir une indemnisation garantissant au minimum le respect des engagements initiaux du contrat (Art. L.122-13).

C. Renforcer les possibilités d'action en cas de faute grave avérée dans le chef de l'employeur

Dans les cas de démission pour faute dans le chef de l'employeur (p.ex. pour non paiement de salaires), il y a lieu d'introduire le même droit aux dommages et intérêts que dans le cas du licenciement (Art. L.124-10).

D. Garantir le respect des périodes de protection spéciale contre un licenciement économique en cas de transfert d'entreprise

La solution jurisprudentielle n'est pas non plus satisfaisante en cas de licenciement d'un salarié bénéficiant d'une protection spéciale contre le licenciement économique pendant une durée déterminée (p.ex. la Convention collective des salariés du secteur bancaire / en cas de transfert d'entreprises).

Non seulement les juges ne considèrent pas un tel licenciement comme nul (absence de cette sanction prévue par le texte), mais encore ils allouent les dommages et intérêts sur base du principe de la relation causale.

Nous proposons que le salarié puisse agir en nullité et / ou réclamer des dommages et intérêts.

En cas d'action en dommages et intérêts, il y a lieu de prévoir que l'indemnité ne pourra être en aucun cas inférieure aux salaires qui sont dus jusqu'à la fin de la période de protection (article L.127-4).

E. Revoir le rôle de l'ADEM dans le cadre d'un licenciement

Comme mentionné au point A. ci-dessus, en cas de licenciement avec préavis déclaré abusif, l'ADEM ne devrait plus être autorisée à récupérer une partie des indemnités. Il n'y aurait donc plus d'action de l'Etat dans une telle hypothèse.

Cette mesure se justifie à notre avis par le fait que l'absence d'un recours pour les non résidents peut constituer une discrimination à l'égard des salariés résidents (à l'embauche et dans le cas d'un arrangement en cas de licenciement).

Une telle action dépend par ailleurs des aléas de la décision judiciaire.

Par contre nous restons d'avis que la procédure d'allocation du chômage provisionnel en cas de licenciement sans préavis pour faute grave doit être maintenue, de même que le recours de l'Etat.

Compte tenu que cette allocation provisoire due de plein droit dès que les conditions sont remplies (inscription à l'ADEM, introduction d'une demande en dommages et intérêts pour licenciement abusif) nous pensons qu'il y a lieu de décharger le Président du tribunal du travail de cette charge.

Il y aurait lieu de déléguer l'attribution de l'allocation provisoire au directeur de l'ADEM tout en prévoyant des possibilités de recours.

Dans l'hypothèse d'une décision judiciaire ou de la conclusion d'une convention transactionnelle l'Etat pourra réclamer le remboursement des indemnités du chômage plafonnées à la durée du préavis légal.

Nous nous proposons seulement de modifier la compétence de l'organe qui attribue le chômage provisionnel.

2. Revoir les délais et les procédures prévus par le Code du travail en cas de licenciement durant une période de protection

Le Code du travail prévoit un certain nombre de protections spéciales contre le licenciement. Protection du salarié en incapacité de travail ou en procédure de reclassement, protection de la femme enceinte, protection des représentants du personnel, ...

Pour protéger efficacement les salariés qui disposent d'une telle protection, les sanctions et les procédures en cas de non-respect doivent être renforcées.

Ceci pourra se faire d'une part en généralisant la possibilité de demander la nullité du licenciement et, d'autre part, en y combinant les propositions faites ci-dessus dans le cadre du point I et visant à renforcer l'indemnisation en cas de licenciement abusif.

Par ailleurs, les délais pour contester, respectivement pour demander la nullité d'un licenciement qui serait intervenu malgré une protection prévue par le Code du travail sont particulièrement courts.

Pour corriger cette situation, le LCGB propose donc :

- d'une part d'allonger la durée de ces délais pour l'introduction du recours en nullité et
- d'autre part de prévoir, pour chacune des situations visées,
 - une action en nullité du licenciement comme étant la règle générale mais par ailleurs,
 - la possibilité d'introduire une action en dommages et intérêts pour licenciement abusif soit si l'action en nullité n'a pas été introduite dans les délais, soit si celle-ci a donné lieu à un jugement défavorable au salarié.

3. Mieux protéger le salarié malade ou en reclassement

De nombreux litiges surviennent suite à un licenciement intervenu durant une période de maladie ou une procédure de reclassement. En plus des éléments mentionnés au point ci-dessus concernant les sanctions et procédures en cas de non respect, une adaptation des dispositions du Code du travail permettant de renforcer la protection du salarié malade.

Le renforcement de la protection du salarié malade nous paraît d'autant plus impérieux que, dans le passé récent, le législateur communautaire et national n'a fait que sensibiliser et renforcer l'arsenal juridique dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Il est indéniable que la protection des salariés malades a une incidence positive sur le budget des retraites et de la Sécurité Sociale.

Enfin au vu notamment des jurisprudences communautaires une telle protection renforcée se justifie au regard des dispositions relatives à la discrimination.

La mise en œuvre de ce principe pourrait se concrétiser au moyen de six actions :

A. Repréciser les modes d'information de l'employeur en cas de maladie

Les questions relatives aux modalités d'information de l'employeur et de remise des certificats médicaux dans les délais légaux en cas d'incapacité de travail doivent être précisées.

Une adaptation du Code du travail doit tenir compte des nouvelles technologies de l'information et de la communication en ce qui concerne l'obligation d'information qu'a le salarié vis-à-vis de son employeur.

B. Harmoniser les dispositions du Code du Travail aux statuts de la CNS

D'autre part, vu la différence qui existe entre les statuts de la CNS et le Code du travail concernant l'obligation ou non de produire un certificat médical pour les incapacités de travail s'étendant sur un ou deux jours, il convient d'adapter le Code du travail quant aux délais et modalités applicables pour la remise des certificats médicaux.

C. Introduire la possibilité de demande en nullité du licenciement si celui-ci survient durant la période de protection

En cas de licenciement du salarié durant une période de maladie, et ce malgré que celui-ci ait rempli ses obligations légales, il y a lieu de prévoir une procédure en demande de nullité du licenciement (cf. Point 2).

D. Prévoir une procédure en cas de contestation par le salarié de l'avenant au contrat de travail proposé pour déterminer les nouvelles modalités de travail suite au reclassement interne

En cas de décision de reclassement interne par la Commission mixte, le salarié incapable d'exercer de son dernier emploi, verra ses conditions de travail adaptées.

Dans un tel cas de figure, il est possible qu'il y ait contestation, par le salarié, du contenu de l'avenant au contrat de travail qui lui est proposé ; avenant visant à déterminer les nouvelles modalités de travail suite au reclassement.

Dans un tel cas de figure, le LCGB estime que la Commission mixte devra pouvoir être saisie afin de prendre position, respectivement de donner un accord sur les nouvelles conditions de travail proposées, après avis du Médecin de l'ADEM et du Médecin du travail. Dans l'attente de la décision de la Commission mixte, le salaire devrait continuer à être versé par l'employeur.

Le LCGB a par ailleurs rencontré plusieurs cas de non-application, par l'employeur, de la décision de reclassement de la Commission mixte. C'est ainsi que certains employeurs ont versé le salaire durant une année au salarié reclassé, après l'avoir dispensé de toute prestation de service, et l'ont licencié au terme de la période de protection de 12 mois consécutive à la décision de reclassement interne.

Au-delà du fait que, ne pas remplir son obligation de fournir du travail à son salarié constitue une forme de harcèlement moral exercé par l'employeur, cette situation a généré d'autres conséquences. Vu que le salarié n'a pas exercé d'activité suite à la décision de reclassement interne, une seconde saisine de la Commission mixte afin de demander un nouveau reclassement (éventuellement externe) après le délai légal d'attente de 12 mois s'avère

impossible. Comment constater une incapacité à exercer le nouvel emploi si celui-ci n'a jamais existé ?

Cette pratique a eu pour conséquence de diriger automatiquement certains salariés reclassés vers le chômage. C'est pourquoi, le LCGB demande que lorsque le salarié n'est pas réintégré dans un délai court, cet acte constitue un licenciement dans le chef de l'employeur susceptible d'une part, du versement des salaires jusqu'à la fin de la période de protection de 12 mois et d'autre part, de dommages et intérêts.

Enfin, en cas de contestation par le salarié d'une décision de reclassement interne, un recours peut être introduit devant le Conseil arbitral qui pourrait, le cas échéant, décider d'un reclassement externe.

Afin que le salarié ne reste pas privé de tout revenu durant de long mois, cette décision devrait avoir un effet rétroactif. Dans le cas d'un tel recours, le salarié devrait pouvoir demander le chômage à titre provisionnel dans l'attente de la décision du Conseil arbitral.

Les juridictions saisies d'un tel recours doivent se prononcer dans le mois.

E. Renforcer la protection du salarié dès le jour de la saisine de la Commission mixte et introduire la possibilité de demande en nullité du licenciement si celui-ci survient durant la période de protection

En cas de saisine de la Commission Mixte, la protection spéciale contre le licenciement doit démarrer dès le jour de la saisine, jusqu'à la décision de reclassement par la Commission mixte et pour une durée supplémentaire de douze mois en cas de reclassement interne. Il y a également lieu d'introduire, ici aussi, le principe de la nullité en cas de licenciement.

F. Clarifier les rôles entre les différents médecins intervenants

Il est nécessaire de clarifier les rôles entre médecin traitant, médecin du travail et médecin de contrôle.

Quel est le constat de médecin qui prédomine en cas d'avis divergents concernant une incapacité de travail déclarée par un médecin traitant et contestée par un médecin de contrôle de l'entreprise ? Il y a lieu de redéfinir le rôle des uns et des autres.

La Médecine du travail devrait pouvoir être saisie en cas de contestation.

En cas de contestation du certificat médical, l'employeur peut envoyer le salarié chez le médecin de confiance de l'entreprise. En cas d'avis contradictoire, l'employeur devra envoyer le salarié chez le médecin du travail qui tranchera.

Enfin, en cas de maladie, l'employeur peut demander un contrôle médical auprès du Médecin de confiance mais doit respecter un délai de 1 mois avant d'envoyer le salarié à nouveau chez le Médecin de confiance.

4. Assurer l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes

Au-delà du principe général d'égalité de traitement entre hommes et femmes qu'il y a lieu de promouvoir et d'assurer, il n'en reste pas moins que la réalité des faits est parfois fort différente.

Certains litiges entre salarié(e) et employeur trouvent leur origine dans une différence de traitement. Mieux protéger le salarié, c'est aussi lui donner plus de garanties quant au respect de l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Le LCGB considère qu'il y a lieu de renforcer ce principe d'égalité en introduisant dans le Code du Travail un nouvel article précisant qu'à travail égal, le salaire doit être égal.

Une référence aux dispositions légales françaises, qui prévoient qu'une différenciation reste admise selon les critères de la Cour constitutionnelle (différences objectivement prouvées), est proposée.

5. Système de rémunération et de primes

Améliorer la protection au salarié, c'est également lui assurer une stabilité et une sécurité dans sa rémunération.

Assumer certaines responsabilités ou exercer certaines fonctions impliquent de recevoir certaines primes ou suppléments liés à celles-ci.

En cas de maladie, toutes les primes ne sont pas toujours prises en compte. La prime peut être liée à la fonction exercée, à la disponibilité, aux astreintes, ...

Il y a lieu d'avoir une définition du salaire qui soit précise (avec les avantages en nature, les primes, ...). La prime non contractuelle doit devenir l'exception.

6. Points divers concernant le Code du travail

Différentes modifications plus ponctuelles de certains articles du Code du travail pourraient également permettre de renforcer la protection des salariés. Parmi celles-ci, le LCGB vise ici :

A. Motivation en cas de licenciement à caractère économique

En cas de licenciement pour des raisons de réorganisation ou pour des motifs d'ordre économiques, il n'y a plus d'obligation de justifier le choix de la personne et du poste.

Pour le LCGB, ce principe doit être changé. L'employeur doit pouvoir à la fois justifier de manière précise et détaillée des raisons économiques qui l'ont poussé à licencier le salarié mais également de motiver son choix par rapport au poste, respectivement au salarié visé par le licenciement.

B. Procédure de demande du maintien du salaire

Pour le LCGB, le maintien du salaire doit suivre le même régime que le chômage : une procédure en référé et ensuite une requête quant au fond.

Il ne doit pas y avoir d'appréciation du juge par rapport à la régularité pour le référé.

C. Date et modalités d'enregistrement des recours

A l'instar des juridictions communautaires, il faudrait pouvoir considérer le cachet de date d'entrée pour les recours introduits devant les juridictions du Travail et les juridictions administratives.

D. Délais de recours dans le cadre des élections sociales

Concernant le délai de recours introduit dans le cadre de la contestation des élections pour la délégation et le comité mixte (8 et 15 jours), il y a lieu d'uniformiser à 15 jours.

E. Avertissements

Actuellement, l'avertissement ne figure pas en tant que tel dans le Code du travail. Par contre, il en est fait mention dans de nombreuses conventions collectives de travail ou dans des règlements internes d'entreprises.

Pour mettre un terme à certaines pratiques abusives visant à accumuler plusieurs avertissements, parfois très anciens, pour justifier un licenciement, il est important de préciser clairement la notion d'avertissement ainsi que l'usage qui peut en être fait.

A l'instar des dispositions du Code administratif, la seule sanction possible suite à un avertissement devrait être un ordre de justification.

Pour le LCGB, les faits ayant fait l'objet d'un avertissement écrit ou oral ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une autre sanction. Des faits de plus de 12 ou 24 mois ne peuvent plus être pris en considération.

F. L'entretien préalable au licenciement

L'objectif de l'entretien préalable est d'une part d'indiquer au salarié les motifs de la décision de licenciement qui est envisagée à son encontre. D'autre part, il a aussi pour but de permettre au salarié de s'expliquer afin, si possible d'éviter le licenciement.

Cependant, nous avons pu constater dans un certain nombre de cas que l'entretien préalable au licenciement était détourné de son objectif initial et utilisé pour étoffer la motivation du licenciement, soit en utilisant les explications fournies par le salarié contre lui, soit en invoquant d'autres motifs que ceux qui avaient pu recueillir des explications satisfaisantes lors de l'entretien.

Pour le LCGB, l'entretien préalable au licenciement devrait répondre aux principes suivants :

- En cas de vice de forme dans la procédure, il y a lieu de prévoir la nullité du licenciement,
- Il ne peut pas être tenu compte des déclarations ou des réponses faites par le salarié durant l'entretien préalable dans la motivation du licenciement,
- La convocation doit contenir un objet précis : faute grave, raison économique, motif personnel ou modification du contrat de travail,

- La lettre de convocation doit contenir de façon exhaustive les noms et qualités des personnes qui assisteront à l'entretien,
- Prévoir que c'est l'employeur ou son « délégué » (au lieu de « représentant ») qui assiste à l'entretien,
- Prévoir que les motifs exposés par l'employeur lors de l'entretien préalable doivent être les mêmes que ceux qui figureront dans la lettre de motivation.

G. Dossier personnel du salarié

Il y a lieu de donner une existence au dossier personnel du salarié qui n'existe qu'au travers de l'article L. 414-7 du Code du travail relatifs aux attributions de la délégation du personnel.

- Annex 4 -



CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE
DE LA FONCTION PUBLIQUE

28, Dernier Sol L-2543 Luxembourg • Administration: Tél. 26 48 27 27-1 / Fax 26 48 29 29 •
cgfp@cgfp.lu

Luxembourg, le 15 mars 2013

Monsieur Laurent Mosar
Président de la Chambre des Députés

23, rue du Marché-aux-Herbes
L-1728 Luxembourg

Objet : 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de faire suite à votre demande de prise de position succincte dans l'objectif de l'audition commune du 18 mars 2013 organisée dans le cadre du débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi.

La position de la CGFP par rapport aux sujets évoqués dans votre courrier du 19 février 2013 se résume comme suit :

- Quant au service de placement de l'ADEM, les progrès faits dernièrement pour améliorer la qualité des prestations et les conditions de travail des conseillers professionnels, désignés auparavant sous le terme « *placeur* », sont considérables. L'inefficacité qui était souvent reprochée auxdits placeurs découlait de leur nombre insuffisant et du cumul des tâches administratives qu'ils avaient à charge.

Nous nous permettons de renvoyer à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 18 mai 2011 au sujet du projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'Emploi (Doc.parl. n° 6232/4), dans lequel elle approuve l'augmentation du nombre de conseillers professionnels.

Etant conscients du fait que l'ADEM ne dispose pas d'un nombre suffisant de placeurs, fonctionnaires en fin de carrière, nous estimons que le placement, une activité cruciale pour l'insertion des chômeurs dans le marché du travail, devrait revenir aux fonctionnaires de l'ADEM disposant au moins de la formation nécessaire en la matière, ceux qui connaissent l'offre d'emploi luxembourgeoise et les exigences qu'elle pose.

L'activité de placement visant les jeunes demandeurs d'emploi doit être particulièrement révisée. Un encadrement renforcé et personnalisé est indispensable pour guider le jeune et pour l'empêcher de végéter dans une exclusion sociale.

Rappelons que l'enquête menée par le CEPS/Instead a estimé que la part de l'ADEM dans l'ensemble des recrutements effectués ne constituait récemment que 7%. Ce faible pourcentage s'expliquerait par le fait que seulement 40 % d'offres d'emploi seraient déclarés à l'Agence, la majorité d'entreprises préférant la technique de prospection des candidats dite « informelle », se limitant à un public restreint. Il semble qu'une professionnalisation du placement est nécessaire, afin que le recours aux services de l'Agence ne soit pas limité aux recrutements subventionnés par l'Etat, en vertu de la fameuse technique « split the costs », allègrement mise en œuvre par les entreprises.

- En ce qui concerne les mesures pour l'emploi, toute mesure visant à combattre le chômage est évidemment bénéfique dans son principe et doit être encouragée. Il faudrait toutefois veiller à ce que ces mesures soient efficaces à long terme et permettent l'insertion réelle et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail et ne soient pas détournées de leur véritable but par des employeurs cherchant uniquement à se procurer de la main d'œuvre bon marché.

L'arsenal dont dispose l'ADEM d'ores et déjà est considérable, mais il devrait visiblement être amélioré en ce qui concerne les demandeurs d'emploi de moins de 30 ans et de plus de 40 ans, les catégories particulièrement frappées par le chômage. Les travailleurs les plus âgés doivent bénéficier d'une protection renforcée contre le licenciement, une obligation de reclassement pour la raison d'âge devant incomber à l'employeur en amont du licenciement.

- Quant au licenciement économique, la jurisprudence en la matière s'avère fluctuante, le principe de base étant que l'employeur reste libre à organiser le fonctionnement de son entreprise pourvu qu'il prouve que la conjoncture ou le besoin de restructuration l'obligent à réduire son personnel.

La proposition de loi concernant les mesures à prendre contre les licenciements économiques abusifs du 18 décembre 2009 (Doc.parl. n° 6086), relancée en automne 2012, s'efforce à fournir un remède à ce phénomène, son but étant de renverser la jurisprudence néfaste et de condamner le licenciement purement « boursier », opéré dans la logique de « compétitivité », c'est-à-dire de l'optimisation des profits des actionnaires, par une valorisation des indemnités pour le licenciement abusif et l'obligation de la réintégration.

La CGFP ne peut que soutenir cette initiative conforme à l'esprit de l'économie sociale et dont la mise en œuvre est urgente à l'heure actuelle, où la flexibilisation des conditions de recrutement, de travail et de licenciement est exigée toujours davantage du côté patronal.

- Enfin, quant à la notion d'emploi approprié, comme l'indique la Commission du Travail et de l'Emploi dans un procès verbal du 19 novembre 2012, il s'agit d'une notion complexe.

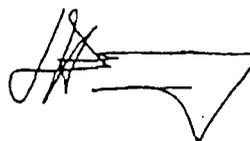
Nous nous alignons sur une jurisprudence de principe française laquelle estime que l'emploi approprié au sens du terme du droit social doit correspondre aux capacités réelles et non pas potentielles de l'employé (Cass. soc. fr., 7 mars 2012, arrêt n° 683 FS-P+B). La définition légale de la notion de l'emploi approprié dans notre droit serait, à nos yeux, indispensable.

Telles sont les grandes lignes de notre position par rapport aux sujets évoqués dans votre courrier du 19 février 2013.

En ce qui concerne notre délégation à l'audition du 18 mars 2013, elle sera composée de deux représentants, dont moi-même et notre Secrétaire Général, Monsieur Romain Wolff.

Dans l'attente de l'audition du 18 mars 2013, je vous saurais gré de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Président Fédéral,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Emile HAAG', written over a horizontal line that extends to the right and then curves downwards at the end.

Emile HAAG

09



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 18 février 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 4 février 2013
2. 6521 Projet de loi portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail
 - Rapporteur : Monsieur Roger Negri
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
 - Corapporteurs: Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri
 - Etat des travaux et bilan provisoire en vue de la rédaction d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, Mme Marie-Josée Frank remplaçant M. Marc Spautz, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Serge Urbany, M. Serge Wilmes

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 4 février 2013

Le projet de procès-verbal de la réunion du 4 février 2013 est approuvé.

2. 6521 Projet de loi portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail

Le projet de rapport établi et présenté par le rapporteur M. Roger Negri est adopté par la commission avec toutes les voix moins 3 abstentions (MM. André Bauler, Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter).

Le rapporteur mentionnera dans son rapport oral l'avis de la Chambre des Métiers, non encore officiellement communiqué à la Chambre des Députés, mais dont il vient d'être saisi par courriel informel de la chambre professionnelle en question.

3. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Au cours d'un échange de vues au sujet des points restant à traiter dans le cadre du présent débat d'orientation, la commission mentionne:

- le problème du chômage sous l'angle de vue des demandeurs d'emploi, compte tenu notamment des reproches adressés à ces derniers à l'occasion de l'audition de représentants patronaux.

Il est souligné qu'après avoir entendu les responsables des ressources humaines d'entreprises de différents secteurs, il convient, afin d'éviter une appréciation unilatérale de différents aspects, d'entendre également le point de vue des personnes directement concernés, le cas échéant par le biais d'associations encadrant les chômeurs (action locale pour jeunes, ...)

- l'inventaire complet et le bilan des mesures pour l'emploi;

- le rôle futur des initiatives sociales pour l'emploi, l'utilité d'étudier leur fonctionnement sur le terrain et les adaptations éventuelles de la législation afférente;

- la place de l'économie solidaire dans la lutte contre le chômage;

- le développement du rôle à assumer par les autorités communales dans l'encadrement et l'activation, en particulier des jeunes demandeurs d'emploi;

- la nécessité de tirer des conclusions des travaux, en présence de M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et l'Immigration.

*

Compte tenu des sujets ci-dessus évoqués, la commission arrête comme suit le calendrier des travaux restant à accomplir.

1) Lundi, le 18 mars 2013 à 8.45 heures¹:

- Audition des organisations représentatives des partenaires sociaux

- o de 8.45 à 10.00 heures: Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL);

¹ Le programme a dû être réagencé pour tenir compte d'une autre obligation de l'UEL

- de 10.15 à 11.30 heures: Syndicats représentatifs au plan national OGB-L, LCGB et CGFP.

2) Lundi, le 15 avril 2013 de 9.00 à 12.00 heures:

- Visite de l'initiative sociale pour l'emploi "Forum pour l'emploi asbl" à Diekirch et dans ce cadre entrevue avec des personnes directement concernées par le chômage ainsi que, le cas échéant, avec des représentants de l'Action locale pour Jeunes.

3) Lundi, le 29 avril 2013 à 10.30 heures:

- Entrevue avec M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
- Conclusions à tirer des travaux

4) Mercredi, le 8 mai 2013 à 14.30 heures:

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

La Commission du Travail et de l'Emploi propose à la Conférence des Présidents de prévoir l'inscription du débat d'orientation à l'ordre du jour de la séance publique du mercredi, le 15 mai 2013.

*

A la demande de M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Nicolas Schmit, la commission fixe sa prochaine réunion au lundi, le 4 mars 2013 à 9.00 heures pour entendre la présentation du projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises qui vient d'être approuvé par le Conseil de Gouvernement et dont le dépôt à la Chambre des Députés est imminent. Le projet de loi revêt une urgence certaine en vue de l'application des nouvelles dispositions aux élections syndicales de novembre prochain.

*

En ce qui concerne la proposition de loi 6086 concernant des mesures à prendre contre les licenciements économiques abusifs, il est rappelé que la Présidence de la Chambre des Députés a demandé à M. le Premier Ministre d'intervenir auprès du Conseil d'Etat afin qu'il rende dans un délai rapproché son avis. M. le Ministre relève que l'objet de cette proposition de loi, à savoir la prévention de licenciements économiques abusifs, sera également évoqué au cours de la prochaine réunion du Comité permanent pour l'emploi.

Luxembourg, le 19 février 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

07



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 28 janvier 2013

Ordre du jour :

- 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs: Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri

- Echanges de vues avec des représentants d'entreprises de différents secteurs de l'économie

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Marc Spautz, M. Serge Urbany, M. Serge Wilmes

M. Jean-Paul Neu, M. Tun di Bari, Société Dussmann Service s.à r.l.

Mme Silvia Sitzen, Mme Suzi Weis, Goodyear S.A.

M. François Koepp, M. Dave Giannandrea, M. Marco Bermes, M. Jean J. Schintgen, HORESCA

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

1. Echange de vues avec les représentants de la Société Dussmann Service s.à r.l

En guise d'introduction les représentants de la Société Dussmann Service s.à r.l. présentent brièvement leur entreprise qui, grosso modo, comporte plusieurs départements, à savoir la blanchisserie, le gardiennage, la restauration et le nettoyage. Avec près de 3.000 salariés, Dussmann s.à r.l. est le 7^e employeur au Luxembourg.

Sur l'effectif total, approximativement 75% des postes sont occupés par des salariés résidents et 25% par des travailleurs frontaliers avec une très nette prépondérance des frontaliers français.

D'une façon générale, l'entreprise n'a que très peu recours aux travailleurs intérimaires. Le recours à cette forme de travail est en principe limité aux situations urgentes où le travail intérimaire constitue la seule solution possible. Pareillement les salariés engagés sous contrat à durée déterminée sont également très peu nombreux, de l'ordre de 1 à 2% de l'effectif total.

Quant aux relations de leur entreprise avec l'ADEM, les responsables de la Société Dussmann Service s.à r.l., sans préjudice des bonnes intentions de la nouvelle direction qui cherche à renforcer les contacts avec les entreprises, considèrent que l'ADEM reste un appareil administratif lourd qui manque d'engagement dynamique et proactif dans sa démarche. Les activités de l'ADEM devraient beaucoup plus être orientées en fonction des intérêts de ses véritables clients, à savoir les employeurs. Actuellement ces activités se focalisent unilatéralement sur les intérêts du demandeur d'emploi.

Trop souvent l'entreprise Dussmann Service s.à r.l. doit constater que son recrutement se heurte à l'incapacité des services compétents de l'ADEM de faire occuper les postes vacants par des demandeurs d'emploi répondant aux profils exigés. La direction de Dussmann Service s.à r.l. en déduit que ce n'est pas tant l'équipe dirigeante de l'ADEM qui est en cause, mais que son appareil administratif, de par sa lourdeur et son éloignement de la réalité dans les entreprises, n'est manifestement pas à la hauteur de ses tâches. Force est de constater que les placeurs - aujourd'hui conseillers professionnels - qui ont suivi la filière administrative n'ont pas de connaissances suffisantes des entreprises pour pouvoir adéquatement remplir leur fonction. En revanche, on constate que les agents de l'ADEM directement issus des entreprises, à savoir les consultants professionnels, sont en mesure de remplir efficacement leurs tâches dans la mesure où ils connaissent les exigences des employeurs et les rouages internes des entreprises.

Selon l'entreprise Dussmann Service s.à r.l., on constate trop souvent dans les processus administratifs une absence de flexibilité, voire de bons sens. Les services de l'ADEM devraient disposer d'une plus large marge d'appréciation pour pouvoir tenir compte de situations spécifiques, dans l'intérêt de la finalité primordiale de sortir les demandeurs d'emploi du chômage.

Une autre option pourrait consister dans l'introduction d'incitations matérielles à la performance des conseillers professionnels.

Par ailleurs, on pourrait envisager, à l'instar du City Breakfast de la Ville de Luxembourg, la création d'une nouvelle plate-forme d'échanges entre l'ADEM et les employeurs, adaptée aux nouvelles méthodes de la communication moderne.

Quant au pourcentage important de frontaliers dans l'effectif total, le Directeur général de Dussmann Service s.à r.l. souligne que cette situation n'est pas le résultat d'une politique délibérée de l'entreprise, mais se dégage inévitablement des caractéristiques du marché du travail luxembourgeois. La direction de Dussmann Service s.à r.l. voudrait activement contribuer à la résorption du chômage et à cet effet elle a développé certaines initiatives qu'elle a soumises au Ministère du Travail et de l'Emploi.

Une première proposition concerne un projet dans l'industrie du bois. Dussmann Service s.à r.l. a proposé d'offrir son know-how pour la gestion de la main-d'œuvre nécessaire pour des travaux à réaliser sur une vaste échelle en matière de renaturation et de nettoyage de forêts étatiques et communales ainsi que des cours d'eau. Cette initiative devrait surtout s'adresser aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans et pourrait permettre d'engager jusqu'à 300 demandeurs d'emploi endéans une période de 3 ans.

Ensuite une deuxième proposition se réfère au fait qu'au Luxembourg environ 8.000 personnes se trouvent occupées dans le secteur du nettoyage. On constate une rotation minimale annuelle de l'ordre de 10% dans cet effectif, ce qui fait que 800 demandeurs pourraient obtenir annuellement un emploi à condition d'être formés à cet effet. Dussmann Service s.à r.l. a proposé la mise à disposition des formateurs nécessaires qui s'occuperaient d'une présélection de demandeurs d'emploi qui resteraient dans le chômage pendant la durée de la formation. Puis à l'issue de la formation, les intéressés seraient affectés à une cellule et orientés vers des firmes de nettoyage en fonction des besoins et des qualités acquises au cours de leur formation. Cette formation pourrait avoir lieu au sein du Lycée technique hôtelier qui, de par son statut d'institution étatique représentative ne devrait pas se limiter à la formation en gestion et management hôteliers. Cette institution devrait également faire preuve d'exemplarité dans le respect des standards hygiéniques et sanitaires, ce qui toutefois n'est pas le cas actuellement. Le projet ne ferait pas concurrence à d'autres firmes du secteur privé et permettrait de rehausser les conditions hygiéniques et sanitaires dans l'établissement étatique en question, tout en formant de façon ciblée des demandeurs d'emploi avec une très bonne chance d'insertion à l'issue de cette formation.

L'idée a finalement été abandonnée faute de bénéficier de l'appui nécessaire auprès du département ministériel compétent.

*

Répondant à la question de savoir pourquoi des postes vacants au sein de leur entreprise doivent souvent être occupés par des travailleurs frontaliers, qui acceptent les postes même au prix d'un trajet considérable à accomplir, plutôt que par des demandeurs d'emploi résidents, les responsables de Dussmann Service s.à r.l. considèrent que les demandeurs résidents n'affichent pas la même motivation ou disponibilité à accepter les contraintes d'un poste de travail. Ainsi, il arrive fréquemment que des demandeurs d'emploi résidents cherchent toutes sortes de prétextes les empêchant de s'engager immédiatement, contrairement aux frontaliers qui sont en règle générale disposés à accepter un poste du jour au lendemain. Ainsi le critère décisif qui souvent fait pencher la balance en faveur du travailleur frontalier, au détriment du demandeur d'emploi résident, consiste dans la commodité ainsi que dans le manque d'ambition et de motivation de ce dernier. Selon les représentants de Dussmann Service s.à r.l., cette attitude risque de ne pas changer aussi longtemps que l'allocation de chômage est pour une certaine catégorie de demandeurs d'emploi plus attrayante que le faible avantage matériel qu'ils jugent pouvoir retirer des efforts liés aux contraintes inhérentes à un poste de travail. En revanche, on retrouve souvent une attitude diamétralement opposée et une motivation au travail très prononcée chez les frontaliers.

Les représentants de Dussmann Service s.à r.l. critiquent encore un recours exagéré et manifestement abusif aux dispenses de travail médicales accordées aux femmes enceintes souvent dès les premières semaines de leur grossesse. Ils regrettent également le trop grand éloignement des décideurs politiques de la réalité et des exigences quotidiennes dans les entreprises.

Les intervenants soulignent que si une partie importante de leur effectif est occupée par des personnes sans ou avec faible qualification, cet effectif comprend également de nombreux postes exigeant des qualifications beaucoup plus élevées qu'on pourrait le croire. Ainsi la société occupe notamment une cellule performante d'informaticiens gérant un projet d'archivage électronique, des hygiénistes et une diététicienne dans le département Catering (380 emplois au total) et elle recherche des spécialistes en mécanique,

Quant à la procédure de recrutement de leur entreprise, il est relevé que les postes à qualification moyenne ou supérieure font toujours l'objet d'une publication dans la presse. Pour les autres postes, le recrutement passe autant que faire se peut et sous réserve des difficultés prédécrites par l'intermédiaire de l'ADEM. Dans beaucoup de cas, le recrutement pour ce genre de postes se fait de bouche à oreille.

Les représentants de Dussmann Service s.à r.l. jugent que dans l'actuelle situation de crise, l'ADEM n'a pas d'attitude suffisamment proactive dans les situations où des licenciements collectifs s'annoncent dans une entreprise ou même en cas de menace de faillite.

Dans ces hypothèses, il faudrait aménager des possibilités permettant d'accueillir les salariés menacés encore avant les échéances fatidiques du licenciement ou de la faillite de leur employeur, dans des entreprises susceptibles de leur offrir un nouvel emploi, à condition pour ces dernières de pouvoir bénéficier de certaines aides étatiques actuellement conditionnées par l'inscription des intéressés à l'ADEM. Il faudrait donc prévoir, dans l'intérêt de la prévention du chômage des aides étatiques favorisant la réinsertion et la reconversion sociales des salariés exposés à des risques imminents.

Les responsables de Dussmann Service s.à r.l. soulignent encore l'important effort concédé par leur entreprise dans l'intérêt de la formation des salariés. Ainsi six formateurs plein temps s'occupent de la formation au sein du département nettoyage. Cet effort a pour effet d'améliorer l'employabilité des salariés bénéficiaires, de sorte qu'on pourrait dire qu'à cet égard l'entreprise assume pratiquement le rôle d'une initiative sociale pour l'emploi.

Interrogés sur les raisons principales du caractère atypique de notre marché de travail présentant une inadéquation structurelle entre offres d'emploi et demandeurs d'emploi, les représentants de Dussmann Service s.à r.l. citent en premier lieu la qualification insuffisante et inappropriée des demandeurs d'emploi ainsi qu'une mentalité souvent empreinte de passivité et d'absence de goût à l'effort.

Interrogés sur le moyen le plus efficace pour faire diminuer le chômage, les intervenants considèrent qu'à cet effet l'introduction d'une période de carence de deux jours en cas de maladie est de rigueur. Seule une mesure incisive de cette portée pourrait à leur avis mettre fin au problème de l'absentéisme qui, malgré les promesses faites à l'occasion de l'introduction du statut unique, n'a pas trouvé de solution satisfaisante jusqu'à ce jour.

Quant aux initiatives sociales pour l'emploi, les intervenants estiment que l'idée à la base est bonne, mais qu'actuellement elle est poussée trop loin de manière à ce que l'économie solidaire empiète trop sur l'économie réelle et ainsi se transforme en économie protégée enfreignant les règles de la concurrence.

2. Echange de vues avec les représentantes de l'entreprise Goodyear S.A

Les représentantes de l'entreprise Goodyear S.A informent la commission que l'effectif de leur société s'élève actuellement à 3.196 salariés. Dans cet effectif total les salariés engagés sous contrat à durée déterminée sont très peu nombreux (actuellement de l'ordre de 40 CDD). Le recours au travail intérimaire est également peu fréquent. Il y est pris recours surtout pour assurer la continuation de la production lors des congés collectifs d'été. Dans l'effectif total la proportion entre travailleurs résidents et travailleurs frontaliers est respectivement de 2/3 et de 1/3.

Il est souligné que la politique de recrutement de l'entreprise Goodyear S.A est essentiellement basée sur les bonnes relations que le service des ressources humaines entretient avec l'ADEM et en particulier avec le consultant de l'industrie que la FEDIL a délégué à l'ADEM. Ce consultant, de par son expérience professionnelle, a l'avantage décisif de comprendre les besoins et de connaître les profils des demandeurs d'emploi pouvant être affectés à Goodyear S.A., en particulier aussi par rapport aux exigences du travail posté inhérent à la production. A noter que l'affectation de consultants à l'ADEM est une idée qui à l'origine a été initiée principalement par la société Good Year S.A. D'ailleurs, traditionnellement cette dernière a entretenu de bonnes relations avec l'ADEM.

En revanche, les responsables de Good Year S.A. ont dû constater que les conseillers professionnels ayant suivi la filière administrative ont des connaissances insuffisantes au sujet de la spécificité et des exigences propres à une entreprise déterminée. Il s'en suit qu'ils éprouvent de sérieuses difficultés pour guider les demandeurs d'emploi vers les emplois appropriés en fonction, d'une part, de leurs aptitudes personnelles et, d'autre part, des besoins de l'entreprise. Voilà pourquoi, les représentantes de Goodyear S.A., interrogées sur les mesures prioritaires à prendre en matière de politique de l'emploi, estiment qu'il y a lieu de pousser encore plus en profondeur la réforme de l'ADEM dans le sens de liens plus étroits à établir avec les entreprises. De leur avis, il est strictement nécessaire que tous les conseillers professionnels acquièrent des connaissances approfondies concernant les rouages, les structures internes ainsi que les conditions et l'environnement de travail propres à chaque entreprise. Ces connaissances sont indispensables pour pouvoir efficacement accomplir leurs activités de placement,

Par ailleurs, les représentantes de l'entreprise Goodyear S.A estiment que l'agencement actuel de différents paramètres sociaux (salaire social minimum (SSM), indemnité de chômage et revenu minimum garanti (RMG)) est tel qu'il encourage trop facilement la passivité et l'absence d'efforts en vue de la recherche d'un travail. Selon les représentantes de Good Year S.A., l'incitation à se soumettre aux efforts d'un travail régulier devrait à nouveau être renforcée. Il voudrait donc dans ce contexte s'interroger sur le juste écart entre le SSM et le RMG, étant entendu qu'à l'occasion du dernier relèvement du SSM à partir du 1^{er} janvier 2013, les deux paramètres ont pour la première fois été découplés. Elles conviennent toutefois que ce sujet ne se prête pas à la généralisation sommaire. Il s'agit de trouver les moyens pour contrecarrer les abus sans pénaliser ceux qui se trouvent vraiment en détresse et qui ont donc réellement besoin de la solidarité sociale.

A côté de la source prioritaire de recrutement que constitue l'ADEM, une deuxième source de recrutement émane des candidatures spontanées de frontaliers. Ces candidatures spontanées sont reprises dans le pool général des candidatures parmi lesquelles est effectuée la sélection pour les différents postes. Dans la mesure où depuis près de 15 ans, la voie prioritaire de recrutement de Good Year S.A. passe par l'ADEM, la proportion de travailleurs frontaliers dans l'effectif total se trouve désormais limitée. Il faut encore préciser qu'en matière de recrutement Good Year S.A. ne dispose pas d'une sorte de deuxième "porte d'entrée" qui pourrait être constituée par les réseaux informels et le bouche à oreille. Le recrutement se fait suivant une procédure prédéterminée sous l'égide des ressources

humaines et dans le cadre de la collaboration étroite avec l'ADEM telle qu'elle a été décrite ci-dessus.

Quant aux profils professionnels des salariés occupés dans l'entreprise, on retrouve à Good Year S.A. toute la gamme de qualifications envisageables. Environ deux tiers des salariés exécutent des tâches manuelles dans la production et en général n'ont qu'une faible qualification de base, étant entendu toutefois que dans ce domaine un certain nombre de postes doit être occupé de titulaires du CATP en mécanique ou électronique. Environ un tiers de l'effectif est composé de salariés pouvant se prévaloir d'une qualification académique du niveau Master (chercheurs, ingénieurs chimistes, informaticiens, études financières et services administratifs). En bref, on trouve chez Good Year S.A. pratiquement toutes les professions typiques d'une grande société industrielle.

Quant aux perspectives en matière de recrutement, les représentantes de Good Year S.A. se doivent de souligner qu'elles ne sont pas bonnes à l'heure actuelle, surtout en ce qui concerne la création de nouveaux emplois. Cette situation n'est pas prête à s'améliorer, eu égard notamment à l'inventaire important de pneus stockés. Il est toutefois procédé aux remplacements nécessaires en cas de départ de salariés.

La formation continue est organisée au plan interne et en collaboration avec des partenaires externes notamment en ce qui concerne le perfectionnement des langues de communication à savoir de l'anglais et du luxembourgeois, l'informatique, le management et le team-building. Les programmes de formation sont toujours présentés au comité mixte d'entreprises. Au niveau de ce qu'on qualifie de soft skills, la philosophie de base de Good Year S.A. exige qu'aucun travailleur ne soit affecté à la production de pneus et autorisé à utiliser les machines afférentes sans qu'il ait obtenu la certification qu'il possède les capacités requises à cet effet. Il est également procédé à une recertification - job training - après un certain délai.

L'entreprise Good Year S.A. offre également des CIE à des demandeurs d'emploi avec l'objectif déterminé de procéder à un engagement définitif, si le bénéficiaire de la mesure a fait ses preuves. Il faut cependant souligner qu'un certain nombre de bénéficiaires de CIE ne font pas preuve de la motivation requise et ne réussissent donc pas à se faire engager définitivement. Parfois lesdits bénéficiaires d'une mesure pour l'emploi doivent pratiquement être placés sous tutorat pour qu'ils aient une chance de réussir leur insertion sur le marché du travail.

3. Echange de vues avec les représentants de l'HORESCA

Le consultant-délégué par l'HORESCA à l'ADEM présente brièvement son travail; il est renvoyé à cet égard au schéma figurant à l'annexe 1.

Quant aux données statistiques concernant les demandes d'emploi dans le secteur Horeca, il est renvoyé au tableau figurant à l'annexe 2. Les chiffres consolidés pour l'année 2011 montrent que le secteur occupait 14.726 salariés au 31 décembre 2011, ce qui équivaut à 4,2% de l'emploi total dans lequel les femmes représentent 51,8%. Environ 8% de l'emploi total sont occupés par des résidents luxembourgeois, 52,95% par des résidents étrangers et 36% par des travailleurs frontaliers. La part revenant aux emplois sans ou à très faible qualification est de 43%; cet important pourcentage est évidemment de nature à abaisser le salaire moyen statistique dans le secteur.

Quant à la situation actuelle dans le secteur, le secrétaire général de l'HORESCA relève d'abord que traditionnellement dans notre pays, l'industrie pouvait récupérer une grande partie des demandeurs d'emploi non qualifiés. Tel n'est actuellement plus le cas dans la mesure où notre économie se trouve réorientée vers le secteur des services. Aujourd'hui par

contre, c'est le secteur Horeca qui est susceptible d'offrir les plus larges opportunités à trouver un emploi aux personnes à faible qualification. Or, actuellement le secteur garde un potentiel substantiel d'emplois non occupés à la fois dans le domaine des emplois à faible qualification et dans le domaine des emplois requérant une qualification spécifique dans la cuisine ou dans le service. Le secteur offre donc des possibilités réelles aux demandeurs d'emploi à sortir de la précarité et à s'insérer sur le marché de l'emploi.

La question se pose dès lors de savoir pourquoi un nombre important d'emplois n'est pas occupé. D'abord on constate une certaine résistance psychologique à l'égard des métiers en général et par rapport au secteur Horeca en particulier. Ensuite il n'y a en règle générale pour les jeunes que peu d'encouragement par leurs parents de s'engager dans le secteur de l'hôtellerie ou de la restauration. Pareillement les jeunes sont confrontés aux mêmes réticences dans leur parcours scolaire durant lequel ils ne sont guère incités à s'orienter vers le secteur Horeca. Dans ce contexte, il est regretté que la disposition des jeunes à consentir des efforts personnels n'est pas assez prononcée de nos jours.

Les voies de formation qui pourraient préparer les jeunes aux professions du secteur Horeca devraient être beaucoup plus axées sur les aspects pratiques, en s'inspirant par exemple d'un modèle appliqué aux Pays-Bas. De cette façon l'employabilité pratique initiale des jeunes en vue de l'occupation d'un emploi dans le secteur Horeca pourrait être améliorée.

A noter dans ce contexte que le secteur Horeca a compté un nombre record de 205 contrats d'apprentissage en système de formation dual en 2012. En ce qui concerne les modalités de conclusion d'un contrat d'apprentissage, l'HORESCA propose d'aménager une plus large flexibilité en ce qui concerne le début du contrat qui actuellement est enfermé dans un délai beaucoup trop rigide. Il faudrait permettre la conclusion de contrats d'apprentissage pendant plusieurs périodes de l'année et ainsi mettre fin aux barrières artificielles actuelles.

Interrogés sur les raisons pouvant expliquer pourquoi au Luxembourg le taux de chômage progresse parallèlement avec la création d'emplois restant inoccupés dans le secteur Horeca, les représentants de l'HORESCA déplorent un manque de motivation à travailler dans le chef d'un nombre trop important de personnes sans emploi. Il faut constater que probablement l'écart entre les "allocations servies par l'Etat" et les fruits d'un effort personnel continu est devenu trop peu important.

Dans ce contexte, il faut mentionner un problème particulier concernant les demandeurs d'emploi monoparentaux qui souvent se retrouvent dans l'impossibilité matérielle d'accepter un emploi dans le secteur Horeca en raison de l'incompatibilité des horaires de travail avec les heures d'ouverture des structures d'accueil pour enfants. Comme l'HORESCA n'a manifestement pas les moyens pour entretenir une structure d'accueil propre au secteur, elle pourrait néanmoins entreprendre des démarches en vue d'un conventionnement avec le Ministère compétent permettant de financer dans certaines crèches des horaires d'ouverture adaptés aux besoins spécifiques des parents occupés dans le secteur Horeca.

Concernant les avantages ou désavantages pour les salariés du secteur, les représentants d'HORESCA considèrent que la conclusion d'une convention collective, souvent réclamée dans le passé, ne constitue pas une option viable, surtout pour les petites entités du secteur. Ces dernières souffriraient des contraintes afférentes et ne pourraient pas s'accommoder des obligations d'un tel système. Il faut d'ailleurs souligner qu'au Luxembourg le secteur connaît un taux de rotation relativement faible de l'ordre de 20%, par rapport à celui par exemple, de la Suisse qui approche les 70%. La loi du 20 décembre 2002 qui a apporté la grande innovation de réglementer la durée de travail dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration a contribué à améliorer substantiellement les conditions de travail dans le secteur. On constate d'ailleurs une fidélité très prononcée des salariés auprès de nombreuses entreprises du secteur. Par ailleurs, le faible nombre de plaintes enregistrées

par l'ITM montre que dans une très large mesure les entreprises du secteur respectent les dispositions légales et réglementaires concernant les conditions de travail et les droits salariaux applicables.

Quant à la prétendue absence de perspectives de carrière dans les différentes professions du secteur, les représentants de l'HORESCA font valoir que dans les grands groupes (Arco, Sodexho), il existe pour les salariés une réelle chance d'ascension dans la hiérarchie interne des postes avec un degré de responsabilité correspondant.

Un problème particulier soulevé par les représentants de l'HORESCA concerne les difficultés pouvant surgir et même aboutir à des faillites en raison de la taxation fiscale de plus-value en cas de continuation du commerce dans le cadre d'une succession.

Pour conclure, les représentants de l'Horesca qualifient de soucis primordiaux du secteur:

- une meilleure formation pratique de base, facilitant aux jeunes l'insertion professionnelle dans le secteur;
- une meilleure disposition des salariés à se soumettre aux besoins de flexibilité;
- le problème de compétitivité se posant en raison des coûts salariaux qui, surtout dans la comparaison internationale, constituent un désavantage de concurrence, ceci même en prenant en considération le différentiel avantageux pouvant exister au niveau des charges sociales et frais accessoires;
- la nécessité de poursuivre la réforme de l'ADEM, surtout en fonction des besoins des employeurs;
- la nécessité de responsabiliser les chômeurs et d'améliorer les contrôles;
- la simplification administrative qui, hélas, fait encore trop souvent place à des complications administratives inutiles, par exemple lorsque l'ITM formule des exigences déraisonnables à l'occasion de projets d'extension de commerces existants;
- finalement, le problème non négligeable relatif à l'explosion des frais en relation avec l'évolution du prix de l'eau.

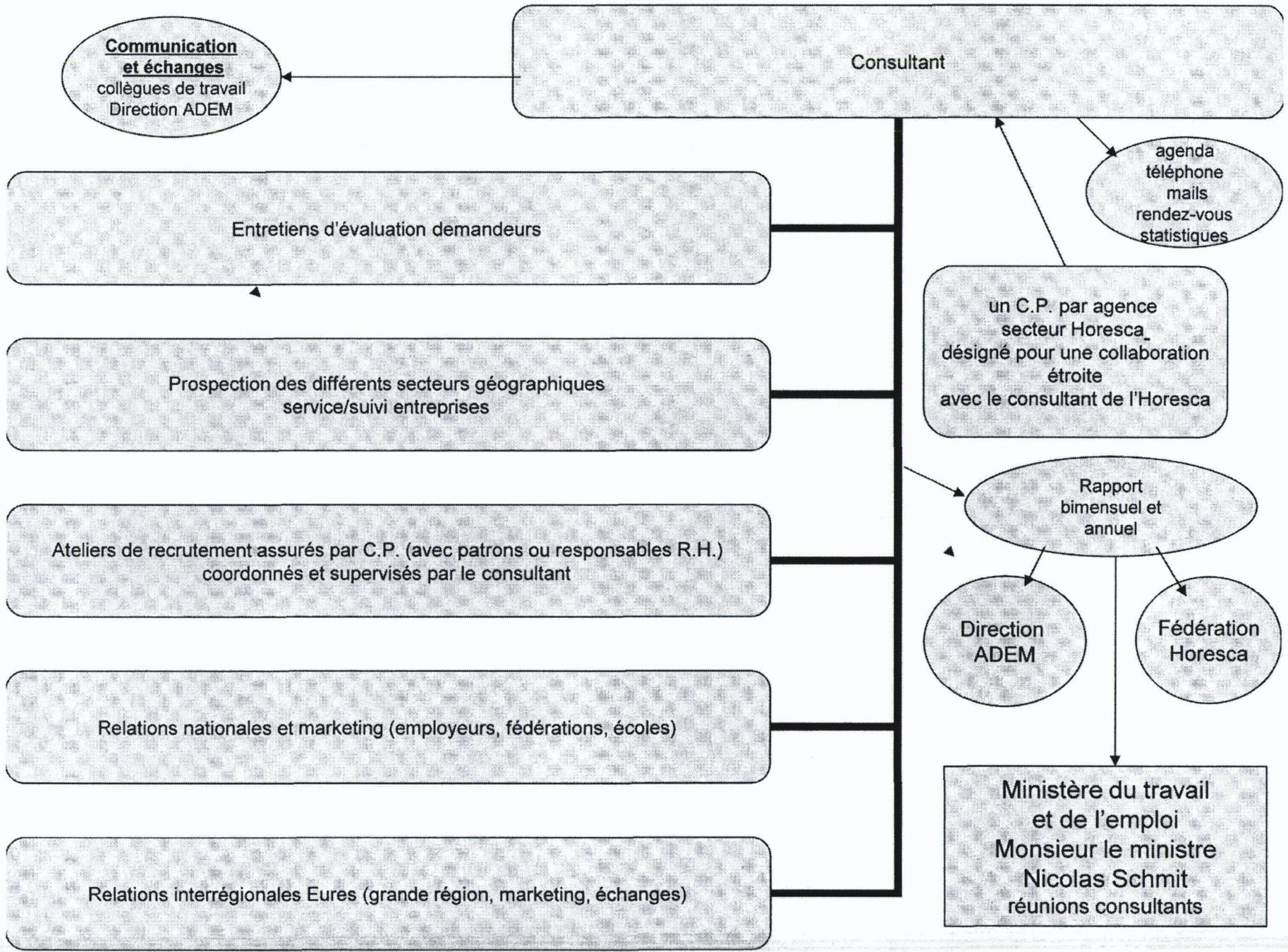
Luxembourg, le 11 février 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexes: 1. Activités du consultant à l'ADEM du secteur Horeca
2. Données statistiques concernant l'emploi dans le secteur Horeca

- ANNEXE 1 -



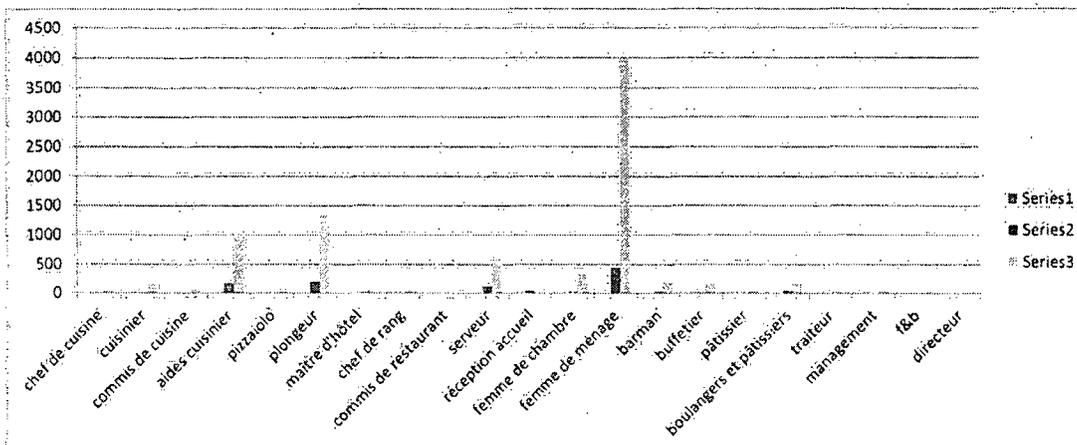
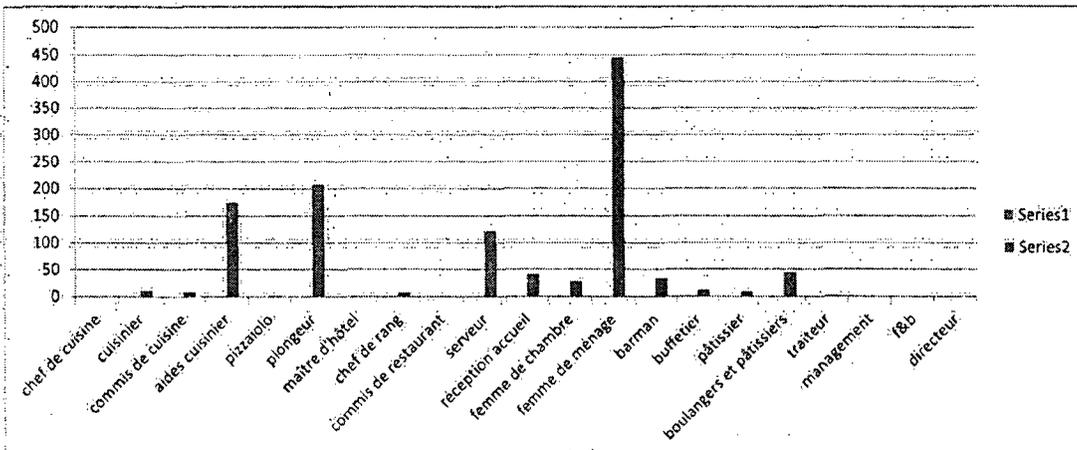
- ANNEXE 2 -

Réunion Ministère 09/01/13

Répartition demandes emplois secteur Horesca

	16-25	tous/tes	
chef de cuisine	0	53	
cuisinier	11	175	
commis de cuisine	9	46	
aides cuisinier	174	1044	3
pizzaiolo	2	63	
plongeur	208	1335	2
maître d'hôtel	0	54	
chef de rang	8	67	
commis de restaurant	0	1	
serveur	122	636	4
réception accueil	41	14	FDGB
femme de chambre	28	328	
femme de ménage	446	3998	1
barman	34	200	
buffetier	12	147	
pâtissier	9	40	
boulangers et pâtisseries	44	178	
traiteur	2	12	
management	1	26	
f&b	0	18	
directeur	0	2	
Total:	1151	8437	

91205	1
91220	2
91241	3
91261	4
91270	5
91280/90	6
92141	7
92150	8
92152	9
92100	10
25010	11a
91805	12
93205	13
92175	14
92130	15
82220	16
822	16a
91230	17
913	18
914	19
11	20



Nationalités:	Portugal	1176	48%
	Luxembourg	327	13%
	France	262	11%
	Italie	146	6%

87 différentes nationalités qui travaillent dans le secteur

Emplois trouvés:	Entret nett plon	1084	45%
	Serveur/se	658	27%
	Cuisine	404	17%
	Management	73	3%
	Réception	68	3%

Femmes	1585	65%
Hommes	844	35%

Contrats:	CDD	1049	43%
	CDI	1380	57%

Nombre de patrons qui embauchent:	Restaurant	507	44%
	Hotel	160	16%
	Nettoyage	159	14%
	Brasserie	146	13%

Total entreprises qui embauchent dans le secteur 1138

Différents domaines clients embauchés:	Restaurant	781	32%
	Nettoyage	601	25%
	Hotel	398	16%
	Brasserie	229	10%
	Catering	171	7%
	Senior	96	4%

Total clients embauchés au 23/01/13 2 429

04

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 03 décembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 octobre et 19 novembre 2012 ainsi que de la réunion jointe (Comexbu) du 5 novembre 2012
2. 6373 Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail
- Rapporteur : Monsieur Roger Negri

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6404 Projet de loi portant modification :
 - 1) du Code du travail ;
 - 2) du Code pénal ;
 - 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;
 - 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;
 - 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ;
 - 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
 - 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
 - 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
- Rapporteur : Monsieur Roger Negri

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
5. 6498 Projet de loi portant modification de l'article L. 211-11 du Code du travail
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6499 Projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail
- Désignation d'un rapporteur

- Présentation et examen du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

6. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs : Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri
 - Bilan intermédiaire et calendrier des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Roland Schreiner, M. Marc Spautz

M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi
M. Tom Goeders, Ministère des Affaires étrangères

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusé : M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 octobre et 19 novembre 2012 ainsi que de la réunion jointe (Comexbu) du 5 novembre 2012

Les projets de procès-verbal des réunions des 15 octobre et 19 novembre 2012 ainsi que de la réunion jointe (Comexbu) du 5 novembre 2012 sont approuvés.

2. 6373 Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail

Dans son avis complémentaire du 9 octobre 2012, le Conseil d'Etat approuve les deux amendements parlementaires du 5 juillet 2012.

Suite à un bref échange de vues, le projet de rapport établi et présenté par le rapporteur M. Roger Negri est adopté par la commission à l'unanimité.

- 3. 6404 Projet de loi portant modification :**
- 1) du Code du travail ;**
 - 2) du Code pénal ;**
 - 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
 - 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;**
 - 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;**
 - 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ;**
 - 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;**
 - 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;**
 - 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**

La commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur base d'un document de travail synoptique juxtaposant les amendements parlementaires du 24 octobre 2012 et l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 27 novembre 2012.

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

Le Conseil d'Etat constate que la commission l'a suivi en introduisant des sanctions administratives en dehors des cinq cas visés à l'article 9 de la directive et pour lesquels une sanction pénale est exigée.

La commission a proposé d'introduire un alinéa 3 à l'article L-572-4 du Code du travail aux termes duquel: « Un recours contre la décision du ministre est ouvert devant le tribunal administratif ».

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de supprimer cet alinéa dans la mesure où le recours en annulation devant le tribunal administratif est régi par le droit commun, à moins que l'intention de l'amendement n'ait été d'introduire un recours en réformation. Or le Conseil d'Etat développe un argumentaire juridique aboutissant à la conclusion que le recours en annulation de droit commun est amplement suffisant et que l'alinéa 3 est par conséquent à omettre.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à la position du Conseil d'Etat; l'alinéa 3 précité est donc supprimé.

Amendements 3 à 8

Sans observation du Conseil d'Etat.

Amendement 9

Selon le libellé de l'amendement, l'Inspection du travail et des mines (ITM) est tenue de communiquer chaque année au ministre ayant le Travail dans ses attributions le nombre d'inspections réalisées par elle au cours de l'année précédente ainsi que le résultat, et ceci tant en chiffres absolus qu'en pourcentage des employeurs pour chaque secteur identifié sur base de l'analyse des risques.

Dans son avis du 12 juin 2012, le Conseil d'Etat avait proposé d'omettre l'alinéa final de l'article I, 2°, sous f), ceci au motif que, selon l'article 14, paragraphe 2, alinéa 2 de la directive, les Etats membres sont de toute façon tenus de communiquer chaque année ces données à la Commission européenne. Cette disposition ne doit toutefois pas figurer dans la loi dans la mesure où il s'agit d'une obligation exclusivement à charge de l'Etat.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat considère que le libellé de l'amendement ne donne pas de sens. En effet, l'Etat est tenu de communiquer « toutes les inspections » réalisées au cours de l'année dans les secteurs d'activité dans lesquels se concentre l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire. Or, l'ITM n'est qu'une parmi quatre instances chargées de procéder, selon l'article 137 de la loi modifiée du 29 août 2008 et l'article L. 573-1 du Code du travail, à ces inspections.

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait dès lors pour le moins indiqué d'imposer la même obligation aux trois autres corps. Par ailleurs, et dans la mesure où les données ainsi communiquées au ministre doivent être réunies dans un seul document à transmettre à la Commission, le ministre est certainement mieux outillé pour établir les statistiques réclamées par celle-ci. Le Conseil d'Etat propose dès lors d'omettre l'amendement.

Compte tenu de l'ensemble des arguments invoqués, la commission décide de renoncer à cet amendement et de se rallier finalement à l'avis initial du Conseil d'Etat en supprimant l'alinéa final de l'article I, 2°, sous f).

Amendement 10

Cet amendement fait suite à l'observation du Conseil d'Etat ayant insisté sur l'institution d'un mécanisme d'information en imposant au procureur d'Etat une obligation d'informer les services du ministère concerné de toute condamnation. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat propose de remplacer aux articles IV à VI, VIII et IX, dans les alinéas 1^{ers} respectifs des nouvelles dispositions, les termes « les entreprises » par « les employeurs ».

En effet, aux termes de l'article L. 572-2 nouveau, l'employeur se définit comme « toute personne physique ou morale, telle que définie par l'article L. 611-2, point 2, y compris les entreprises de travail intérimaire ». Aux termes de l'article L. 611-2, point 2, l'employeur se définit comme étant « toute personne physique ou morale qui est titulaire de la relation de travail avec le salarié et qui a la responsabilité de l'entreprise ou de l'établissement ». Dans la mesure où le droit pénal s'applique tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, mais non pas aux « entreprises », terme inapproprié en droit pénal, cette adaptation paraît nécessaire.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à cette modification de terminologie juridique.

Quant à la proposition de compléter chacune des dispositions modificatives figurant dans les articles précités chaque fois par un alinéa final nouveau afin d'instituer un mécanisme d'information à charge du Procureur général d'Etat, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait plus logique de faire figurer cette obligation d'information non pas dans chacune des lois

citées dans le contexte de ces amendements mais d'insérer les modalités de l'obligation d'information dans une disposition unique qui devrait figurer en tant qu'alinéa 2 à l'article L. 572-5 nouveau (ancien article L. 572-4) du Code du travail.

Cet alinéa serait libellé comme suit:

« Le Procureur général d'Etat informe les ministres ayant respectivement l'Economie, les Classes moyennes, la Recherche et les Finances dans leurs attributions des condamnations prononcées contre les employeurs pour infraction aux dispositions interdisant le travail clandestin et l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Les alinéas 2 nouveaux proposés à l'endroit des articles IV, V, VI, VIII et IX pourraient ainsi être omis.

La commission reprend cette proposition du Conseil d'Etat.

Amendement 11

Cet amendement vise à modifier l'article 137 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration alors que le projet de loi initial prévoyait l'abrogation pure et simple de cette disposition.

Selon le libellé proposé, tous les agents de contrôle visés à l'article L. 573-1 du Code du travail seraient désormais compétents pour procéder sur le lieu de travail à des contrôles relatifs à l'observation des dispositions du Code du travail en relation avec l'autorisation de travail des étrangers.

Sont dès lors visés, à part les membres de l'ITM, les officiers et agents de la Police grand-ducale, les agents des Douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, et les fonctionnaires, à partir du grade de commis adjoint, du département délivrant les autorisations d'établissement dûment mandatés à cet effet par le ministre du ressort.

Le Conseil d'Etat s'interroge si cette compétence conjointe accordée à quatre corps différents est de nature à assurer une simplification administrative et une intervention efficace dans l'intérêt de la mission ainsi confiée tant dans le contexte de l'article L. 573-1 du Code du travail que de l'article 137 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

La question s'est posée également si le fait de confier à l'ITM des missions dans le cadre de la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et dès lors des missions de police des étrangers, est compatible avec la Convention n° 81 sur l'inspection du travail de 1947 de l'Organisation internationale du travail, et notamment à ses articles 3, 6 et 17.

Or, selon le libellé proposé dans la nouvelle mouture de l'article 137 de la loi susmentionnée du 29 août 2008, l'intervention de l'ITM est cantonnée aux « contrôles relatifs à l'observation des dispositions du Code du travail en relation avec l'autorisation de travail des étrangers ». Le rattachement de la mission aux dispositions protectrices d'ordre public du Code du travail est ainsi désormais clairement mis en évidence.

Le Conseil d'Etat estime que le fait d'employer des salariés de pays tiers en situation irrégulière, souvent dépourvus de toute protection sociale, constitue nécessairement une atteinte grave aux droits sociaux de ces personnes. Le rôle de l'ITM ne se réduit pas à une mission répressive. L'ITM est au contraire le seul intervenant chargé de veiller, de par ses missions générales, prioritairement aux intérêts des salariés en situation irrégulière, victimes des agissements d'employeurs ayant recours à leurs services.

Le recrutement de personnes en vue de l'exploitation de leur travail forcé ou dans des conditions contraires à la dignité humaine constitue une infraction qui, aux termes des articles 382-1, (1) et (2), et 382-2(1) du Code pénal, peut être puni jusqu'à une peine de réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de 50.000 à 100.000 euros.

Le Conseil d'Etat note encore que, conformément à l'article final du projet initial, l'ITM se voit autorisée à procéder exceptionnellement, par dérogation à l'article 10 de la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, à l'engagement supplémentaire de cinq fonctionnaires pour assurer précisément « la surveillance de l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ».

L'ITM est ainsi le seul service parmi les quatre visés à l'article 137 de la loi du 29 août 2008 à voir ses effectifs renforcés de manière significative pour assurer les missions dévolues par l'article 137 nouveau et l'article L. 573-1 du Code du travail.

Au terme de ses développements, le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

Amendement 12

Sans observation.

* * *

La commission ayant à présent terminé l'instruction du texte, le rapporteur M. Roger Negri est chargé de présenter un projet de rapport au cours de la prochaine réunion.

4. 6498 Projet de loi portant modification de l'article L. 211-11 du Code du travail

M. Roger Negri est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Le représentant du Ministère du Travail et de l'Emploi présente brièvement le projet de loi qui vise à proroger les dispositions prévues à la section 4, du Chapitre premier du Titre Premier du Livre II du Code du travail, relatives à l'organisation du travail et notamment à l'application d'une période de référence de quatre semaines ou d'un mois, à l'établissement d'un plan d'organisation du travail (POT) ainsi qu'à la possibilité d'introduire des périodes de référence plus longues par autorisation ministérielle ou par voie conventionnelle.

La validité de ces dispositions est actuellement limitée au 31 décembre 2012 par l'article L. 211-11 qui dispose qu'avant cette date, il sera procédé, pour une période d'observation se terminant au 31 juillet 2011, à une évaluation de l'effet de ces dispositions sur le marché de l'emploi.

Cette évaluation par le CEPS a été réalisée entre-temps et une présentation des principaux résultats constatés a été faite au Comité permanent du travail et de l'emploi lors de sa réunion du 3 octobre 2012.

Dans le cadre des discussions qui ont suivies cette présentation les partenaires sociaux étaient unanimes à constater que les résultats de l'enquête devraient être analysés de façon approfondie par un sous-groupe de travail du Comité permanent du travail et de l'emploi, afin de décider d'une éventuelle modification des dispositions légales actuelles.

Sur base des travaux de ce sous-groupe un projet de loi sera élaboré visant à consolider les mesures concernées de façon définitive.

Considérant néanmoins que bon nombre de conventions collectives prévoient actuellement des périodes de référence sur base de l'article L. 211-8, il est proposé dans l'immédiat, et pour éviter de créer un vide juridique, de proroger les mesures existantes pour la durée de trois ans, durée maximale de validité des conventions collectives de travail prévue à l'article L. 162-9 du Code du travail.

L'article unique de ce projet de loi se propose dès lors de proroger, dans un nouvel article L. 211-11, la durée de validité des articles L. 211-9 à L. 211-10 du Code du travail et d'abroger en même temps l'actuel alinéa deux de ce même article qui est devenu superfétatoire, alors que l'évaluation, qui servira de base aux discussions à mener, a déjà été réalisée.

Dans son avis du 27 novembre 2012, le Conseil d'Etat a pris acte de la volonté du Gouvernement d'élaborer un projet de loi visant à consolider les mesures concernées de façon définitive. Il constate que cette démarche répond à ses critiques réitérées, exprimées dans ses avis précédents, par rapport à l'introduction de clauses de temporisation. Il n'entend partant pas s'opposer à l'ultime prorogation proposée par le projet de loi sous avis.

Suite à un bref échange de vues, la commission marque son accord avec le projet de loi et le rapporteur est chargé de présenter un projet de rapport au cours de la prochaine réunion.

5. 6499 Projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail

M. le président Lucien Lux est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Le projet de loi a pour objet le relèvement du salaire social minimum au 1^{er} janvier 2013 à raison de 1,5 pour cent, ce qui aura pour effet de refixer les montants applicables comme suit:

	Montant actuel		Montant proposé		Augmentation
	(n.i. 100)	(n.i. 756,27)	(n.i. 100)	(n.i. 756,27)	
SSM mensuel	244,16	1846,51	247,82	1874,19	27,68
SSM qualifié mensuel	292,99	2 215,81	297,38	2249,03	33,22
SSM horaire	1,4113	10,6735	1,4325	10,8335	0,16
SSM qualifié horaire	1,6936	12,8082	1,7190	13,0002	0,192

Aux termes de l'article L. 222-2 du Code du travail, le niveau du salaire social minimum est fixé par la loi sur base d'un rapport biennuel sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus.

Dans son avis du 27 novembre 2012, le Conseil d'Etat considère que le relèvement du salaire social minimum devrait se justifier tant au regard du contexte économique qu'au regard de l'évolution des salaires. Or, le descriptif de la situation et des perspectives économiques pourrait induire une appréciation mitigée sur le fondement économique du relèvement envisagé. S'il est vrai que l'augmentation envisagée du salaire social minimum relève de l'opportunité politique, le Conseil d'Etat se demande toutefois si l'intervention requise du législateur n'est pas motivée par le souci de permettre à celui-ci de fonder son appréciation en prenant en considération tous les éléments entrant en ligne de compte et non seulement en enregistrant le résultat d'une méthodologie statistique appliquée.

L'exposé des motifs estime à près de 22 millions d'euros le coût supplémentaire pour l'économie engendré par le relèvement du salaire social minimum, y compris l'augmentation des cotisations de sécurité sociale imputée à l'évolution du plafond cotisable.

Le Conseil d'Etat constate que le projet sous avis est en contradiction avec la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui exige que l'impact sur le budget de l'Etat soit évalué.

La commission procède à l'examen des articles.

Article 1^{er}

La modification de l'article L. 222-9 du Code du travail envisagée par l'article sous revue fixe le salaire social minimum à 247,82 euros au nombre 100 de l'indice du coût de la vie.

Comme l'alinéa 2 de l'article précité ne subit aucune modification, le Conseil d'Etat estime que pour des raisons légistiques, il y a lieu de limiter la modification envisagée à l'alinéa 1^{er} de l'article L. 222-9 du Code du travail et de supprimer l'alinéa 2. Le dispositif introductif se lira donc comme suit:

« **Art. 1^{er}.** L'article L. 229-9, alinéa 1, du Code du travail prend la teneur suivante: (...) ».

Le Conseil d'Etat remarque encore que la légistique formelle permet d'écrire les nombres complexes en chiffres. Par conséquent, il y a lieu de supprimer les termes « deux cent quarante-sept euro et quatre-vingt-deux cent » ainsi que les parenthèses encadrant le nombre 247,82 euros, le mot euro étant en l'occurrence à mettre au pluriel.

La Commission du Travail et de l'Emploi reprend ces propositions textuelles du Conseil d'Etat.

Article 2

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2013. Les nouveaux montants du salaire social minimum seront donc applicables à partir de cette date.

*

La commission marque son accord avec le projet de loi et le rapporteur est chargé de présenter son rapport au cours d'une réunion fixée au jeudi, le 13 décembre 2012, à 13.30 heures.

6. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

En revenant brièvement sur l'entrevue avec la nouvelle direction de l'ADEM au sein des localités de cette dernière en date du 5 novembre 2012, le président M. Lucien Lux qualifie cette rencontre de positive et encourageante pour l'avenir. La commission partage cette appréciation.

En ce qui concerne la continuation des travaux, il convient de rappeler d'abord le voyage à Coblenz en date du mercredi, 23 janvier 2013. Schématiquement, le programme provisoire se présente comme suit:

- Départ en autobus à Luxembourg vers 7.30 hrs
- Arrivée à Coblenz vers 10.00 hrs: Entrevue avec le Prof. Dr. Stefan Sell, Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften, dans les localités de la Hochschule Koblenz
- Déjeuner
- à partir de 14.00/14.30 hrs: Visite de la Arbeitsagentur Koblenz et du Jobcenter Koblenz et entrevue avec les responsables de ces instances
- vers 17.30 hrs: retour à Luxembourg - arrivée vers 20.00 hrs

Les autorités allemandes et le professeur Dr Sell ont entre-temps manifesté leur accord.

Ensuite, la commission fixe au lundi, le 28 janvier 2013 à 10.30 heures les entrevues avec des responsables des départements des ressources humaines d'entreprises représentatives de différents secteurs de l'économie, à savoir:

- l'entreprise Dussmann, pour le secteur à bas salaires,
- l'entreprise GoodYear, pour le secteur de l'industrie,
- une entreprise ou un établissement du secteur d'activités Horeca, pour le secteur touristique.

L'objet de ces entrevues sera d'étudier la qualité et l'efficacité des relations des responsables du recrutement de ces entreprises avec le service de placement de l'ADEM, en se penchant plus particulièrement sur le rôle des consultants externes à l'ADEM issus de ces entreprises.

Dans le cas de l'HORECA, d'autres sujets à aborder auront trait aux profils des salariés occupés dans le secteur, aux potentialités que le secteur offre aux demandeurs d'emploi issus d'une mesure pour l'emploi en vue de la réintégration sur le premier marché de l'emploi ainsi qu'aux relations avec l'ADEM.

A l'issue de ces entrevues, la commission aura une nouvelle entrevue avec le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, notamment aussi au sujet des conclusions à tirer de l'évaluation des mesures pour l'emploi.

Luxembourg, le 7 décembre 2012

Le Secrétaire
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

03



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

- 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Corapporteurs : Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri

- Continuation de l'échange de vues avec la Direction de l'Agence pour le développement de l'emploi

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Serge Wilmes

M. Géry Meyers, Mme Gaby Wagner, M. Jean Hoffmann, M. Pierre Schloesser, M. Fabio Scolastici, M. Ian Tewes, Agence pour le développement de l'emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

La réunion de la commission avec les membres de la direction et différents autres responsables de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) a lieu dans les locaux de l'ADEM, 19, rue Bender à Luxembourg-Bonnevoie.

Suite à différentes remarques introductives, la commission passe en revue les différents points restés en suspens au cours de la réunion du 15 octobre 2012.

Les éléments à retenir des questions des membres de la commission ainsi que des réponses fournies par les responsables de l'ADEM se résument succinctement comme suit:

* En ce qui concerne la nécessité d'établir un relevé de l'ensemble des besoins infrastructurels de l'ADEM, il est souligné qu'actuellement beaucoup de changements sont en cours ou en voie de préparation. L'objectif des responsables de l'ADEM est d'établir un inventaire des besoins et d'aboutir ensuite à une stabilisation indispensable au fonctionnement efficace des services de l'ADEM, ceci notamment en développant un concept global ensemble avec l'Administration des Bâtiments publics. La direction est actuellement occupée à rassembler toutes informations utiles permettant l'établissement d'un tel concept.

A noter que le projet initial de faire déménager les services de la direction de l'ADEM à Esch/Belval a été abandonné et que ceux-ci se trouvent à présent installés dans les anciens locaux de la direction de la police à Luxembourg-Verlorenkost. Les capacités de l'Agence de l'ADEM à Luxembourg ont atteint leurs limites, aussi bien en ce qui concerne le personnel à héberger qu'en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'emploi. A cet égard, une option intéressante pourrait consister dans la création d'une nouvelle agence régionale à Mersch qui pourrait sensiblement décharger l'agence de Luxembourg.

La commission évoque différents problèmes particuliers, en particulier celui concernant l'Agence de Diekirch laquelle, contrairement à ses besoins évidents, sera relogé à l'étage supérieur du bâtiment actuel, alors que l'Administration des Douanes sera installée au rez-de-chaussée qui pourtant aurait mieux répondu aux exigences de l'ADEM en tant qu'administration accueillant régulièrement du public, en particulier des demandeurs d'emploi handicapés. Les responsables de l'ADEM soulignent qu'ils se sont portés forts pour récupérer le rez-de-chaussée, toutefois sans succès.

Dans ce contexte il est remarqué que l'ancien site de LADUNO à Erpeldange pourrait offrir certaines perspectives quant à l'implantation éventuelle de nouvelles infrastructures notamment pour les besoins des administrations de l'Etat.

Au-delà des infrastructures fixes, l'ADEM fait également preuve de mobilité dans ses services en allant à l'encontre des demandeurs d'emploi (foire de l'étudiant, différentes autres foires ou enceintes). Le matériel d'information et de documentation à utiliser à ces occasions doit également faire l'objet d'une révision.

Il est relevé que le développement de services décentralisés de l'ADEM constitue certes une démarche utile, mais qu'il faut aussi préserver une certaine modération à cet égard. En effet, une décentralisation modulaire trop accentuée des infrastructures et donc un fractionnement trop poussé de l'offre pourrait avoir un effet contreproductif. Il ne faut pas exagérer la proximité des agences auprès des demandeurs d'emploi, sous peine de nourrir auprès de ces derniers de nouvelles exigences non justifiées quant à la notion d'emploi approprié.

* Quant aux relations entre les services de la médecine du travail et l'ADEM, notamment dans le contexte de la réforme de la législation concernant la procédure de reclassement, il est souligné qu'un des problèmes majeurs réside actuellement dans la compétence limitée du médecin du travail. En effet, ce dernier ne peut que constater l'inaptitude médicale du salarié à son dernier poste de travail sans se prononcer sur ses aptitudes résiduelles. Le problème réside donc dans l'absence de détermination des domaines pour lesquels l'intéressé préserve l'aptitude de travailler et dans lesquels il pourrait donc être réaffecté. Il s'ensuit que pour les 3.319 demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'indemnité d'attente, censés être disponibles pour le marché de l'emploi, l'ADEM dispose de données insuffisantes au sujet de leurs aptitudes restantes, données pourtant indispensables pour leur trouver un nouvel emploi en dépit de leur disponibilité limitée.

* Tout en rappelant, comme déjà exposé au cours de la réunion du 15 octobre 2012, que l'amélioration de l'accueil des demandeurs d'emploi à tous les niveaux figure parmi les objectifs prioritaires, les responsables de l'ADEM concèdent que malgré tous les efforts entrepris, les conseillers professionnels peuvent éprouver des difficultés pour encadrer efficacement la catégorie de demandeurs d'emploi présentant des problèmes multiples d'ordre personnel et psychosocial. Ceci a conduit la direction à instaurer une collaboration plus structurée entre conseillers professionnels et agents spécialisés. Le demandeur d'emploi continuera d'être accueilli dans un premier temps par le conseiller professionnel. Si ce dernier constate que le demandeur d'emploi souffre de problèmes au niveau psychosocial, voire se trouve en situation de détresse, il le guidera d'abord vers l'agent spécialisé compétent disposant des compétences éducatives requises. Ainsi après avoir bénéficié de différentes mesures permettant d'améliorer sa situation personnelle et son employabilité, le demandeur sera réorienté vers le conseiller professionnel.

Compte tenu de l'afflux important de nouveaux demandeurs d'emploi, le délai d'attente entre l'inscription et une première prise en charge par un conseiller professionnel s'élève actuellement à cinq semaines. Les services de l'ADEM intensifient leurs efforts pour raccourcir à nouveau ce délai. Pour préserver intégralement les droits des demandeurs d'emploi, la demande en obtention de l'indemnité de chômage est enregistrée dès la première inscription.

Un autre point d'importance pour améliorer l'accueil a été l'installation d'un guichet unique. Il est prévu de lancer début 2013 un projet pilote destiné à opérer plus efficacement la catégorisation des demandeurs d'emploi dès la première inscription en fonction d'une classification renseignant sur leur niveau d'employabilité respectivement sur leur situation plus ou moins éloignée du marché de l'emploi. A ce niveau encore la collaboration renforcée avec les agents spécialisés aura pour effet de permettre aux conseillers professionnels de se concentrer sur les demandeurs d'emploi présentant une employabilité suffisante pour réintégrer le marché de l'emploi dans un délai raisonnable. Quant aux critères de classification de l'employabilité des demandeurs d'emploi, des règles plus claires et précises devront être élaborées de manière à faciliter le travail des conseillers professionnels et afin d'en éliminer autant que faire se peut les éléments de subjectivité. Dans cette perspective la mise en place du système informatique ROME (répertoire opérationnel des métiers et emplois) constituera une innovation très utile. Quant à l'établissement systématique de bilans de compétences, il est relevé que compte tenu du coût y rattaché de l'ordre de 1.000 euros par bilan, la question de l'efficacité, ou plus précisément du rapport entre coût et utilité, ne peut être négligée.

* La commission s'est interrogée sur l'envergure des inscriptions à l'ADEM des bénéficiaires d'un congé parental, intervenant immédiatement après ou dans un délai rapproché de la fin de ce congé. Les données statistiques montrent qu'il s'agit en l'occurrence d'un paramètre quasiment négligeable (de l'ordre de 80 demandeurs d'emploi présentant ce genre d'antécédents, sur la population totale des demandeurs d'emploi).

Il est précisé que l'effet escompté du congé parental à l'occasion de sa création, à savoir un effet positif sur l'emploi par le biais de demandeurs d'emploi engagés en remplacement des bénéficiaires du congé parental, doit être qualifié de pratiquement négligeable.

* La commission a souligné la nécessité d'améliorer l'évaluation des mesures de réorganisation interne et des différentes mesures destinées aux demandeurs d'emploi. Il est précisé qu'à cet égard la mise en place d'indicateurs de performance pourra apporter une plus-value certaine.

* La commission s'est prononcée pour une meilleure présentation de l'encadrement que l'ADEM offre aux jeunes demandeurs d'emploi, en particulier à la catégorie des jeunes décrocheurs scolaires, notamment avec l'objectif d'enlever à ces jeunes leurs réticences psychologiques de faire appel aux services de l'ADEM. Les responsables de l'ADEM ont dans ce contexte souligné l'importance de l'intervention de l'Action locale pour jeunes qui se voit communiquer par les établissements d'enseignement secondaire les coordonnées des décrocheurs scolaires afin de garantir une prise en charge aussi rapide que possible. L'ADEM relève également que dans ce domaine elle entretient une collaboration étroite avec d'autres instances étatiques, paraétatiques ou communales s'occupant de cette catégorie de demandeurs et disposant d'expériences utiles dans ce domaine. Les résultats sont à qualifier de satisfaisants. Il faut relever dans ce contexte l'ouverture en février 2012 de la Maison de l'orientation qui regroupe sous son enceinte toutes les administrations et services qui aident les jeunes à s'orienter dans la vie active.

Suite à l'évaluation des mesures pour jeunes CIE (contrat d'initiation à l'emploi) et CAE (contrat appui-emploi) par le CEPS-INSTEAD (voir procès-verbal de la réunion du 28 juin 2012), le Gouvernement déposera sous peu un projet de loi ayant pour objet d'adapter les dispositions afférentes du Code du travail, à la lumière des enseignements à tirer de cette évaluation.

La différence fondamentale entre le CIE et le CAE réside dans le fait que, contrairement au CIE, le CAE n'est pas destiné à offrir une réelle perspective d'emploi dans l'établissement public où se déroule la mesure. Pour le CAE l'objectif doit donc être de rendre l'aspect formation le plus efficace possible. L'expérience professionnelle devrait permettre aux jeunes de combler certains manques de compétences qui les empêchent de trouver un emploi sur le premier marché du travail. Il faut donc renforcer l'encadrement du jeune stagiaire tout au long du CAE.

Il faut surtout améliorer la formation des jeunes durant le CAE et favoriser la valorisation de leurs aptitudes personnelles. En même temps, il faut contrecarrer une tendance à la facilité dans le chef de certains bénéficiaires d'un CAE qui sont trop enclins à miser sur des perspectives d'engagement dans le secteur public, perspectives qui évidemment dans la plupart des cas sont inexistantes.

* Interrogés sur la question de savoir de quelle façon les services de l'ADEM peuvent tenir compte des spécificités culturelles dans la population hétérogène des demandeurs d'emploi, il est répondu par les responsables que l'ADEM peut certes faire des efforts dans ce sens, mais qu'il n'est ni matériellement possible, ni souhaitable de tenir compte de toutes sortes d'exigences relevant de l'origine culturelle ou religieuse des demandeurs d'emploi. Il en est ainsi par exemple des cas de refus de s'entretenir avec un conseiller professionnel masculin.

* La commission a exprimé le souhait que l'ADEM réagisse avec la promptitude requise à des besoins immédiats de personnel, en particulier de personnel peu qualifié devant bénéficier rapidement de formations spécifiques ad hoc, dans certaines entreprises, notamment à l'occasion de nouvelles implantations d'entreprises. A cette fin il y a lieu de

favoriser également la collaboration entre les communes et le service Employeurs de l'ADEM dans la mesure où l'expérience montre que les interventions des communes bénéficient de l'avantage de la proximité.

* En ce qui concerne la présentation des activités de l'ADEM sur le site Internet, il est relevé par les responsables que certaines adaptations ponctuelles du site sont actuellement mises au point en collaboration avec le consultant externe. L'interactivité du site Internet est à renforcer. Les moyens budgétaires nécessaires pour l'amélioration du site Internet de l'ADEM sont assurés.

* Les responsables de l'ADEM confirment la nécessité de procéder à la révision de fond en comble de la fiche d'emploi pour le demandeur d'emploi respectivement pour l'employeur. Il s'agira d'éliminer des questionnaires afférents toutes les questions inadéquates, discriminatoires et largement incompréhensibles. Ni la forme, ni le fond du contenu de ce formulaire sont appropriés aux exigences actuelles. La révision nécessaire pourra utilement se faire dans le cadre de la mise en place du nouveau système ROME.

* La commission évoque encore l'évaluation des mesures pour l'emploi, en particulier la nécessité de procéder à une analyse des cumuls pour éliminer d'éventuels abus et l'importance de synergies à réaliser. Sont également abordés les sujets particulièrement complexes concernant, d'une part, la notion d'emploi approprié et, d'autre part, le juste équilibre à trouver dans les niveaux respectifs des prestations fournies par l'ADEM et le revenu minimum garanti.

*

En fin de réunion, le directeur de l'ADEM tient à souligner que les membres de la nouvelle direction ont accepté la nomination à leur poste actuel à la demande expresse du Gouvernement. Ils n'ont entrepris aucune démarche en ce sens; l'initiative de leur nomination relève exclusivement du ministre compétent et du Gouvernement dans son ensemble. Ceci étant, les membres de la direction se disent honorés par les responsabilités qui leur sont confiées et ils s'engageront avec le dynamisme requis pour relever le défi de faire de l'ADEM une administration moderne et efficace.

Luxembourg, le 30 novembre 2012

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

01

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2012
2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Co-Rapporteurs : Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri

- Entrevue avec la Direction de l'Agence pour le développement de l'emploi
3. 6404 Projet de loi portant modification :
 - 1) du Code du travail ;
 - 2) du Code pénal ;
 - 3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;
 - 4) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;
 - 5) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ;
 - 6) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
 - 7) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
 - 8) de la loi du 18 mars 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
- Rapporteur : Monsieur Roger Negri
- Présentation et examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, Mme Vera Spautz, M. Serge Urbany

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi
M. Sylvain Wagener, M. Tom Goeders, Ministère des Affaires étrangères

M. Géry Meyers, Mme Isabelle Schlessler, Mme Gaby Wagner, Agence pour le développement de l'emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2012

Le projet de procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2012 est approuvé.

*

Avant de passer à l'ordre du jour de la réunion, M. le Ministre fournit quelques explications sur l'audit réalisé par le bureau BST au sujet de l'initiative sociale "Objectif plein emploi" qui vient d'être communiqué aux membres de la commission.

Il insiste sur la nécessité d'une lecture nuancée et objective de cet audit. D'où la convocation d'une conférence de presse pour ce jour-même au cours de laquelle il s'efforcera de redresser certaines approximations qui se sont glissées dans les présentations et interprétations publiques de cet audit.

Au plan parlementaire, l'audit sera présenté et étudié au cours d'une réunion jointe de la Commission du Travail et de l'Emploi et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, en présence de M. le Ministre et des experts du bureau BST. (Cette réunion a entre-temps été fixée au lundi, le 5 novembre 2012 à 15.00 heures.)

Les audits des trois initiatives sociales pour l'emploi Proactif asbl, Forum pour l'emploi et Objectif plein emploi étant à présent disponibles, il y a lieu d'en tirer les conséquences pour l'avenir, en procédant

- à la régularisation du passé, principalement au regard de la situation financière débitrice des 3 initiatives sociales à l'égard de l'Etat;

- à la consolidation indispensable de la gestion des trois initiatives, dans le sens d'une plus grande rigueur et d'une concentration sur les intérêts des demandeurs d'emploi. Le nouveau système de financement constitue un pas important en cette direction.

Au regard des 1.400 demandeurs d'emploi qui sont actuellement pris en charge par les initiatives sociales pour l'emploi, l'importance de ces dernières dans une stratégie cohérente de lutte contre le chômage ne saurait être mise en doute.

Le financement public des initiatives se justifie donc par l'incontestable utilité sociale de leurs activités. Ce modèle est largement préférable à toute autre option impliquant un relèvement substantiel des fonds publics à verser dans une gestion purement passive du chômage.

2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

En guise d'introduction M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Nicolas Schmit retrace brièvement les antécédents qui ont conduit à la nomination d'une nouvelle équipe dirigeante de l'ADEM.

A la suite du vote de la réforme de l'ADEM (Loi du 18 janvier 2012), il s'est avéré nécessaire d'assurer également un renouveau au plan de la direction afin de donner au processus de réforme l'impulsion indispensable. L'ADEM gardant le statut d'administration étatique bénéficie d'une large autonomie de gestion quotidienne dans le cadre de laquelle les responsables rendront régulièrement compte au Ministre de l'état d'avancement des principaux objectifs.

A cet effet, une feuille de route fixant l'orientation générale et les priorités pour une certaine période a été arrêtée par le ministère à l'intention de la direction de l'ADEM (cf. Annexe 1). C'est dans ce cadre que la mise en œuvre de la réforme et la réorganisation interne des ressources sont censées évoluer au cours des mois à venir, ceci dans l'intérêt primordial des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Le directeur de l'ADEM M. Géry Meyers souligne que la nouvelle équipe dirigeante, en fonction depuis le 1^{er} septembre 2012, se trouve actuellement encore en quelque sorte dans une phase de reconnaissance où elle fait le tour des services et agences de l'ADEM. Elle est occupée à faire la part des choses quant aux problèmes ayant affecté le fonctionnement de l'ADEM dans le passé, ceci en se concentrant sur le présent et les améliorations pour l'avenir. A cet égard, la collaboration avec le consultant externe s'avère très utile.

L'accueil qui a été réservé à la nouvelle équipe est à qualifier de positif. Les membres de la direction ont rencontré beaucoup de bonne volonté auprès du personnel tout en se rendant compte de la nécessité de définir ou de redéfinir des règles de fonctionnement interne ainsi que de structurer efficacement les processus administratifs quotidiens. L'indéniable bonne volonté reste à canaliser dans le sens d'une efficience au service des usagers. La mise en œuvre de la réforme de l'ADEM ne peut se faire qu'en se basant sur un personnel motivé; actuellement la direction est surtout occupée à s'assurer l'adhésion du personnel pour cette mission importante. La direction est consciente de la complexité de la tâche, impliquant une bonne collaboration avec beaucoup d'autres acteurs.

Quant aux priorités au sein des différents points composant la feuille de route, M. le directeur souligne l'importance d'une bonne collaboration des services afin d'améliorer l'accueil des usagers à tous les niveaux. Cet objectif est prioritaire pour que l'ADEM puisse se faire respecter en tant que service public. Pour pouvoir suffire à leur tâche, souvent particulièrement difficile au plan humain, les membres du personnel auront besoin de lignes directrices claires pour l'accomplissement de leur travail et évidemment aussi de formations supplémentaires.

Quant à la mise en œuvre de la "garantie jeune" (offre d'emploi ou de formation endéans les quatre mois), Mme la directrice adjointe Gaby Wagner souligne que la convention de collaboration constitue un outil de première importance. Cette convention devra mettre le demandeur d'emploi au centre des efforts à déployer, ceci par le biais d'une collaboration plus structurée entre conseillers professionnels et agents spécialisés. Actuellement ces deux catégories d'agents ont trop tendance à "traiter" le demandeur d'emploi chacune séparément sous leur angle de vue spécifique, sans qu'il y ait l'interaction nécessaire. A l'avenir, le conseiller professionnel accueillera le demandeur d'emploi et, en fonction d'éventuels

besoins constatés, le guidera vers l'agent spécialisé compétent et disposant notamment des compétences éducatives requises. Après avoir bénéficié, le cas échéant, d'un complément de formation le demandeur sera réorienté vers le conseiller pour se voir offrir un emploi correspondant à son profil.

Quant à un éventuel renforcement en ressources humaines, il faut mettre à ce stade l'accent sur les réaffectations des agents en place dans le sens d'une organisation plus rationnelle et par conséquent plus efficiente du travail. En permettant d'éviter des doubles emplois, ces opérations feront gagner des ressources humaines dans la gestion quotidienne. M. le directeur ajoute qu'à ce stade, même abstraction faite des restrictions budgétaires, tout recrutement substantiel se heurterait déjà en pratique aux insuffisances infrastructurelles manifestes dont souffrent certains services et agences. La priorité actuelle est donc de mieux valoriser les ressources en place, quitte à opérer certains renforcements ponctuels (p. ex.: engagement d'un expert en "quality management").

La mise en place du service employeurs pourra utilement se faire au moment où le système informatique ROM (offres d'emploi à décrire sur base des compétences requises et non plus sur base des diplômes ou professions) sera opérationnel, ce système pouvant alors être mis en relation avec les conventions de collaboration se basant également sur les compétences. Entre-temps, les premiers contacts avec l'UEL et les sous-organisations patronales ont été mis en route afin d'identifier les attentes placées dans l'ADEM dans l'optique des employeurs.

Mme la directrice adjointe Isabelle Schlessler souligne l'importance d'un organigramme transparent et clairement structuré en tant qu'outil de gestion des ressources humaines. Dans le passé, des propositions d'organigramme ont bel et bien existé, sans toutefois jamais n'avoir été traduites en pratique. D'où une des premières mesures de la nouvelle direction de publier un organigramme - provisoire, car encore sujet à adaptations - destiné à définir de façon cohérente les tâches de chaque agent et les structures devant régir la collaboration interne des services. On s'est aperçu qu'il s'agit d'une innovation qui au début a pu donner lieu à certaines interrogations auprès du personnel, mais qui progressivement sera perçue comme un instrument facilitant la compréhension des rouages administratifs internes, évitant les doubles emplois et valorisant donc le rôle à assumer par chaque agent. Ce processus nécessitera une certaine période d'adaptation.

Le président de la commission souligne la nécessité d'une attitude ouverte et transparente de l'ADEM non seulement au plan interne, mais également vers l'extérieur, notamment aussi par rapport à d'autres instances étatiques. Une telle attitude devra ainsi se situer aux antipodes d'un certain blocage qui a caractérisé il y a peu la réaction de l'ADEM à l'égard de la Cour des Comptes qui à cette époque établissait un rapport spécial sur l'efficacité de certaines mesures pour l'emploi.

Quant à la commission de suivi chargée d'assister le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration dans l'accompagnement et l'évaluation de l'accomplissement des missions et attributions de l'ADEM (article L. 621-4 du Code du travail), M. le Ministre en souligne l'importance dans la mesure où, de par sa composition associant des représentants d'autres départements ministériels concernés et des partenaires sociaux, cet organe pourra donner des impulsions utiles à la politique de promotion de l'emploi par l'ADEM et au fonctionnement de cette dernière.

La composition de cette commission pourra très prochainement être arrêtée, le Ministre ayant reçu les propositions de nomination afférentes. Il soumettra au Conseil de Gouvernement la proposition de nommer comme président de cette commission le chef des Ressources humaines d'un grand institut bancaire. La commission pourra donc entamer ses travaux et assumer son rôle dans l'accompagnement du processus de réforme.

*

La commission procède à un échange de vues. Des questions posées par les membres de la commission et des réponses des membres de la direction de l'ADEM, il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit:

* La nouvelle direction s'est symboliquement donnée 100 jours pour procéder à une analyse approfondie de la situation existante au sein de l'ADEM. Elle entend éviter toute précipitation et activisme contreproductif dans sa démarche et ne prendre donc les premières mesures qu'au moment où l'analyse préalable de l'existant lui aura permis de tirer des conclusions sur les changements qui s'imposent. L'obtention de résultats tangibles nécessitera une certaine période transitoire, compte tenu aussi de l'envergure que l'appareil administratif a pris (350 agents) et de la complexité des tâches à accomplir. Il faut se rendre compte que l'ADEM, avec l'ensemble des domaines couverts par ses services, représente davantage que les quelques aspects négatifs qui se retrouvent parfois dans les débats publics.

* Au-delà de la collaboration existante avec les communes, l'idée d'un "pacte chômage" à l'instar du pacte logement peut être notée, mais ne figure pas sur la feuille de route prioritaire. La mise en œuvre d'un tel concept incomberait d'ailleurs en premier lieu au Ministère du Travail et de l'Emploi.

* Le développement d'une culture d'activation des demandeurs d'emploi, mais aussi des services à leur offrir par l'ADEM, constitue un point central de la réforme. Il s'agit effectivement de l'outil adéquat pour mobiliser le système de prise en charge des demandeurs d'emploi et pour faire sortir tous les acteurs d'une attitude souvent trop défensive.

La promotion de cette culture d'activation améliorera la motivation des collaborateurs et, en même temps, comporte un important potentiel de simplification administrative.

* En vue de réaliser le rapprochement adéquat entre demandes d'emploi et offres d'emploi, il est nécessaire de privilégier un système basé sur les compétences caractérisant le demandeur d'emploi, d'une part, et les compétences requises pour une offre d'emploi, d'autre part, plutôt que de se limiter à la nomenclature traditionnelle des professions et diplômes. Dans cette perspective la mise en place du système informatique ROME (Répertoire opérationnel des métiers et emplois) constituera une étape importante: elle favorisera l'insertion et la reconversion professionnelle en fournissant un langage commun aux entreprises qui se proposent de déclarer un emploi vacant.

Le programme informatique ne gagnera toutefois pleinement ses avantages que si les employeurs s'efforcent de décrire avec la précision requise les compétences liées à un poste déclaré vacant.

Quant aux différentes formations proposées aux demandeurs d'emploi, il est actuellement procédé au répertoriage de l'ensemble de l'offre afférente existant sous l'égide de l'ADEM. Cette opération terminée, il faudra voir dans quelle mesure et sous quelle forme la collaboration avec des organismes externes est opportune. A noter encore que le délégué à la formation prévu par la loi vient d'être nommé.

*

Les questions soulevées par des membres de la commission auxquelles les membres de la direction de l'ADEM ne peuvent plus répondre, faute de temps, au cours de la présente réunion concernent les points suivants:

- la nécessité d'établir un relevé de l'ensemble des besoins infrastructurels de l'ADEM,
- dans le cadre des problèmes se posant dans la procédure de reclassement, l'opportunité de placer, sous une forme à déterminer, les services de la médecine du travail sous la tutelle de l'ADEM respectivement pour le moins de renforcer le droit de regard de cette dernière sur la médecine du travail,
- l'opportunité de cerner l'envergure des inscriptions à l'ADEM de bénéficiaires d'un congé parental, intervenant immédiatement après ou dans un délai rapproché de la fin de ce congé,
- la nécessité d'intensifier dans des délais plus rapprochés les évaluations des mesures de réorganisation interne et des différentes mesures destinées aux demandeurs d'emploi,
- la proposition de valoriser encore davantage la présentation des activités de l'ADEM sur le site Internet,
- les réflexions à développer en vue d'une meilleure présentation de l'encadrement que l'ADEM offre aux jeunes demandeurs d'emploi, en particulier à la catégorie des jeunes décrocheurs scolaires, notamment avec l'objectif d'enlever à ces jeunes leurs réticences psychologiques de faire appel aux services de l'ADEM. Dans ce contexte, il est souhaitable d'organiser une collaboration renforcée avec d'autres instances étatiques, paraétatiques ou communales s'occupant de cette catégorie de demandeurs et disposant d'expériences utiles dans ce domaine,
- l'impérieuse nécessité de procéder à la révision de fond en comble de la fiche d'emploi pour le demandeur d'emploi respectivement pour l'employeur. Il s'agira d'éliminer des questionnaires afférents toutes les questions inadéquates, discriminatoires et largement incompréhensibles,
- les possibilités d'améliorer la disposition des employeurs de répondre à leur obligation de déclarer les postes vacants;
- l'amélioration de la faculté de l'ADEM de réagir avec la promptitude requise à des besoins immédiats de personnel, en particulier de personnel peu qualifié devant bénéficier rapidement de formations spécifiques ad hoc, dans certaines entreprises, notamment à l'occasion de nouvelles implantations d'entreprises et la nécessité d'une collaboration renforcée avec le ministère de l'Economie dans ce domaine.

*

Il est retenu que la direction de l'ADEM prendra position par rapport aux points ci-dessus à l'occasion d'une prochaine entrevue avec les membres de la commission dans les localités même de l'ADEM, 19, rue Bender, à Luxembourg, lundi, le 19 novembre 2012 à 9.00 heures. Cette entrevue sera encore consacrée à la poursuite de l'échange de vues dans le cadre du débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi.

- 3. 6404 Projet de loi portant modification :**
- 1) du Code du travail ;**
 - 2) du Code pénal ;**
 - 3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;**
 - 4) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;**
 - 5) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ;**
 - 6) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;**
 - 7) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;**
 - 8) de la loi du 18 mars 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles**

M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration présente brièvement le projet de loi.

Le projet de loi vise à transposer la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Cette directive s'inscrit dans le cadre des efforts consentis par l'Union européenne pour réaliser une politique cohérente dans le domaine des migrations. Il est admis qu'un facteur déterminant encourageant l'immigration clandestine dans l'Union européenne est la perspective d'un emploi. Quelques employeurs peu scrupuleux sont tentés d'exploiter cette situation en ayant recours à cette main-d'oeuvre docile, condamnée à vivre dans la clandestinité. Cette situation est inacceptable dans un Etat de droit. Elle constitue également un facteur de concurrence déloyale portant préjudice aux employeurs respectueux de la légalité.

La directive vise dès lors à réduire ce phénomène en proposant de réprimer plus sévèrement l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. La loi transposant la directive intervient sur plusieurs plans en responsabilisant plus efficacement l'ensemble des acteurs économiques par la mise en oeuvre d'un arsenal de sanctions financières, administratives et pénales. Si, à ce jour, le recours à une main-d'oeuvre séjournant illégalement sur le territoire est déjà sanctionné en droit luxembourgeois suite à l'adoption des articles 144 à 146 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, le projet de loi introduit des sanctions plus ciblées. L'objet de la directive, tel qu'il résulte par ailleurs de son énoncé, n'est pas de sanctionner les travailleurs en séjour irrégulier. Toute disposition en sens contraire serait clairement en opposition avec l'esprit de la norme européenne. Ces personnes sont considérées avant tout comme étant les victimes des manoeuvres illégales de leurs employeurs. En effet, en disposant que le salarié en séjour irrégulier bénéficie d'une présomption d'emploi de trois mois, le salarié sera dorénavant mieux protégé. Sa position par rapport à son employeur est renforcée sans qu'il puisse pour autant tirer de sa situation de victime un quelconque droit au maintien de son séjour.

Il faut souligner l'importance, d'une part, de contrôles renforcés pour faire respecter les nouvelles normes et, d'autre part, de l'application effective de sanctions dissuasives à l'endroit des employeurs se rendant coupables d'infractions, étant entendu que le problème se pose surtout dans les secteurs de la construction et de la restauration.

*

En guise de préparation de la présente réunion, la commission a obtenu communication

- d'un document de travail synoptique juxtaposant le texte gouvernemental initial et l'avis du Conseil d'Etat, établi par le secrétariat de la commission;
- d'une note commentant l'avis du Conseil d'Etat établi par les services du Ministère du Travail et de l'Emploi. Cette note comporte plusieurs propositions d'amendements.

La commission passe en revue cette note présentée par la représentante du Ministère du Travail et de l'Emploi et arrête ses décisions comme suit:

Observation préliminaire

Le Conseil d'Etat souligne qu'à l'intitulé il y a lieu de citer correctement la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

La commission procède à la correction en question.

Article I, 1°

Le Conseil d'Etat souligne que le projet de loi devrait se limiter à préciser les modifications à intervenir au seul niveau de la numérotation des articles, à savoir notamment :

- que les dispositions des articles L. 571-1 à L. 571-5 actuels figureront dorénavant sous un chapitre 1^{er} sous le titre VII du livre V du Code du travail ;
- que l'article L. 571-6 reprend les deux premiers alinéas de l'article L. 571-9, le troisième alinéa de cet article figurant au chapitre 3 nouveau relatif aux dispositions communes sous l'article L. 573-4 ;
- que les articles L. 573-1 à L. 573-3 du projet reproduisent les articles L. 571-6 à L. 571-8 actuels du Code du travail ;
- que l'article L. 573-5 reprend le libellé de l'actuel article L. 571.11.

La commission décide de maintenir l'économie du projet de loi telle que prévue au texte gouvernemental afin d'assurer une meilleure lisibilité du projet de loi.

Articles L. 571-1 et L. 571-2

Le Conseil d'Etat demande à ce que la référence à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales soit remplacée par celle à l'article 1^{er} de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. (Mémorial A n°198 du 22 septembre 2011).

La commission procède au remplacement des références actuelles par les références correctes.

Article L. 571-6

D'après le Conseil d'Etat il y a lieu de remplacer la référence à l'article 22 de la loi modifiée de du 28 décembre 1988 par un renvoi à l'article 39 (3) de la loi du 2 septembre 2011 précitée.

La commission décide de modifier le renvoi tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article L. 571-7

D'après le Conseil d'Etat le terme « Autorisations d'établissement » s'écrit avec une minuscule « autorisation d'établissement »

Conformément à la demande du Conseil d'Etat, la commission décide d'effectuer cette correction.

Article L. 572-1 (Article VII nouveau)

Selon le Conseil d'Etat il y a lieu d'abroger l'alinéa 2 de l'article 140 de la loi modifiée du 29 août 2008 qui maintient la sanction pénale à l'encontre du seul travailleur étranger en séjour régulier qui occupe un emploi sans y être autorisé ou en dehors des limites et des conditions de son autorisation.

Vu la pertinence de l'observation du Conseil d'Etat, la commission décide un premier amendement en intégrant dans le texte du projet un nouveau point 6° au nouvel article VII (ancien article VI) de la teneur suivante :

« 6° L'article 140, alinéa 2 est abrogé. »

Article L. 572-4

Le Conseil d'Etat propose de remplacer la notion de « ressortissant d'un pays tiers non muni d'une autorisation de séjour ou d'un titre de séjour » par celle de « ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier ».

La commission décide de tenir compte de cette proposition dans l'ensemble du texte.

Article L. 572-4 nouveau et article L. 572-5 nouveau (ancien article L. 572-4)

Le Conseil d'Etat insiste sous peine d'opposition formelle à voir introduire le système des sanctions administratives, en dehors des cinq cas visés à l'article 9 de la directive et pour lesquels une sanction pénale est exigée.

Il y a dès lors d'après lui lieu de convertir les sanctions pénales existantes en sanction administratives.

Pour faire droit à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il y a lieu d'introduire un nouvel article L. 572-4 prévoyant une amende administrative de 2.500 € par ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier pour l'employeur qui a employé un ou plusieurs de ces ressortissants de pays tiers.

De plus, pour être conforme à la demande du Conseil d'Etat, le nouvel article L. 572-4 devra préciser une autorité administrative compétente pour prononcer les sanctions administratives.

Il est proposé de prévoir que cette autorité administrative sera le ministre ayant le travail dans ses attributions ou son délégué qui statue sur base d'un rapport qui lui est transmis par le directeur de l'Inspection du travail et des mines.

En outre, il est proposé d'ajouter un nouveau paragraphe (2) à l'article L. 572-4 pour décrire la procédure applicable en précisant que les rapports relatifs aux infractions en question, qui sont établis par les organes de contrôles prévus à l'article L. 573-1, sont transmis au Directeur de l'ITM qui est en charge de leur continuation à l'autorité administrative compétente pour prononcer les sanctions administratives.

Vu ce qui précède et pour faire droit aux remarques du Conseil d'Etat, la commission propose d'insérer dans le texte, par voie d'un deuxième amendement, un nouvel article L. 572-4 de la teneur suivante :

« Art. L. 572-4.- (1) Est puni d'une amende administrative de 2.500 euros par ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, l'employeur qui a employé un ou plusieurs ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'amende est prononcée par le ministre ayant le travail dans ses attributions ou par son délégué, sur base d'un rapport qui lui est transmis par le Directeur de l'Inspection du travail et des mines.

L'amende due est à verser dans les 30 jours à compter de la notification de la décision du ministre par lettre recommandée à la poste. Le montant est versé au Trésor.

Un recours contre la décision du ministre est ouvert devant le tribunal administratif.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1) et sans préjudice des pouvoirs appartenant au ministère public, les rapports relatifs à des infractions à l'article L. 572-1 établis par les organes de contrôle mentionnés à l'article L. 573-1, alinéa 1^{er} sont adressés au Directeur de l'Inspection du travail et des mines. »

*

A noter qu'au cours de la procédure d'approbation écrite des amendements, il est apparu qu'il se dégage de ce qui précède qu'à l'article L. 572-5 (ancien article L. 572-4), la référence aux circonstances aggravantes doit être supprimée. La phrase introductive précédant l'énumération des circonstances donnant lieu à une sanction pénale prend la teneur amendée suivante:

"Art. L. 572-5. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 2.501 à 20.000 euros par ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier ou d'une de ces peines seulement, l'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, dans une des circonstances suivantes:"

A noter encore que suite à l'insertion de l'article L. 572-4 nouveau, la numérotation des articles subséquents est décalée d'une unité respectivement réagencée. Par ailleurs, plusieurs références ont dû être adaptées dans les articles subséquents.

Article L. 572-5

Le Conseil d'Etat propose une reformulation du début de la première phrase du point 1 que la commission décide de reprendre dans le texte du projet de loi.

Article L. 572-5 (Article III nouveau)

Le Conseil d'Etat insiste sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive à préciser, comme prescrit par la directive, un mécanisme visant à assurer que les ressortissants de pays tiers illégalement employés puissent introduire un recours ou faire exécuter un jugement à l'encontre de l'employeur pour tout salaire impayé.

Une des alternatives proposées par le Conseil d'Etat pour pallier ce manquement est celle de modifier l'article 37-1, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession de l'avocat.

Conformément à la proposition du Conseil d'Etat, la commission décide de prévoir dans le libellé du projet et dans un nouvel article III une modification dudit article 37-1 qui est à compléter par un nouveau point 5° étendant le bénéfice de l'assistance judiciaire à tout « ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » en vue du recouvrement des rémunérations dues en application de l'article L. 572-7 du Code du travail.

A cet effet, un nouvel article III, à introduire par un troisième amendement aura la teneur suivante :

« Art. III. A l'article 37-1, paragraphe (1) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat est ajouté un point 5° qui prend la teneur suivante :

« 5° de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vue du recouvrement des rémunérations dues en application de l'article L. 572 - 7 du Code du Travail. » »

L'intitulé du projet de loi est complété en ce sens en y mentionnant la loi faisant l'objet de la disposition modificative en question.

Nouvel article L. 572-7 (ancien article L. 572-5)

Le Conseil d'Etat soutient que pour ne pas laisser à la collectivité la charge des frais d'avocat il faut compléter in fine le point 2 de l'article L. 572-5 (ancien) par le bout de phrase « les frais de justice et les honoraires d'avocat ».

La commission décide de compléter le texte dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat.

Ensuite le Conseil d'Etat note que l'information systématique et objective fournie par l'Inspection du Travail et des Mines devrait inclure la possibilité d'un recours à l'assistance judiciaire.

Pour faire droit à cette remarque du Conseil d'Etat, la commission propose que l'alinéa 1 du point 1 du nouvel article L. 572-7 soit complété en ce sens par un quatrième amendement de la teneur suivante : .

« Art. L. 572-7.-.....des droits qui leur sont conférés par la disposition qui précède, y compris de la possibilité de recours à l'assistance judiciaire gratuite. ... »

Le Conseil d'Etat insiste sous peine d'opposition formelle pour transposition incomplète de la directive à ce que la prise en charge de tous frais résultant de l'envoi des rémunérations impayées dans le pays dans lequel est rentré ou a été renvoyé le ressortissant de pays tiers soit mis à charge de l'employeur fautif au sens des paragraphes 1 et 3 de l'article L. 572-3.

La commission propose une nouvelle phrase à introduire in fine du point 1 du nouvel article L. 572-7 nouveau tenant compte de cette opposition formelle du Conseil de l'Etat.

Il s'agit du cinquième amendement de la teneur suivante :

« Art. L. 572-7.-.....

L'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier est tenu de prendre en charge tous frais résultant, le cas échéant, de l'envoi des rémunérations impayées dans le pays dans lequel est retourné le ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier. »

En conséquence directe de l'amendement ci-après, la commission propose de préciser l'extension à tous les agents de contrôle prévus à l'article L. 573-1 du Code du travail dans le point 1° du nouvel article L. 572-7 relatif à l'information objective et systématique des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier employés illégalement, par le biais d'un sixième amendement de la teneur suivante :

« 1. à ce ressortissant la rémunération telle que définie à l'article L. 572-2, point 9. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier employés illégalement sont, avant l'exécution de toute décision de retour, systématiquement et objectivement informés **par les agents de contrôle visés à l'article L. 573-1** des droits qui leur sont conférés par la disposition qui précède y compris de la possibilité de recours à l'assistance judiciaire gratuite. »

Article L. 572-6 (ancien article L. 572-7)

Sous peine d'opposition formelle le Conseil d'Etat demande que le texte précise que les peines prévues à l'article 7, paragraphe 1^{er}, point d) de la directive (interdiction temporaire d'exercer / fermeture temporaire) puissent être prononcées au titre de peines pénales accessoires.

Pour suivre la proposition du Conseil d'Etat le nouvel article L. 572-6 (ancien article L. 572-7) devra contenir dorénavant cette précision.

Par un septième amendement la commission propose d'intégrer la notion de « **peines pénales accessoires** » dans le texte.

La phrase introductive sera donc libellée comme suit:

« Art. L. 572-6.- L'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier peut en outre encourir les peines **pénales accessoires** suivantes : (...)

Article L. 572-8 (ancien article L. 572-6)

Le Conseil d'Etat estime que des précisions quant à la procédure de récupération des frais exposés seraient utiles.

Pour faire droit à l'argumentation du Conseil d'Etat, la commission propose de compléter le nouvel article L. 572-8 par un nouvel alinéa 2 précisant que « la récupération des frais sera effectuée par l'Administration de l'enregistrement et des domaines selon la procédure de droit commun ».

Il s'agit d'un huitième amendement de la teneur suivante :

« **Art. L. 572-8.**

La récupération des frais sera effectuée par l'Administration de l'enregistrement et des domaines selon la procédure de droit commun. »

Articles L. 573-1 à L. 573-3

Ces articles ne donnent pas lieu à observations particulières, sauf qu'il y a lieu de remplacer « Autorisations » par « autorisations ».

Article L. 573-5

Le Conseil d'Etat demande de voir remplacer l'expression « chambre des mises en accusation » par la dénomination actuelle correcte « Chambre du conseil de la Cour d'appel ».

La commission décide d'effectuer cette modification qui s'impose.

Article I, 2°

Le Conseil d'Etat demande de supprimer le f) alors que l'article L. 612-1 donnerait déjà cette compétence à l'ITM.

Au vu des explications des experts du Ministère du Travail et de l'Emploi, la commission décide néanmoins de maintenir le point f) dans le texte, étant donné que ce point formule de manière plus précise l'obligation de l'ITM de communiquer au ministre les résultats concrets de la mise en œuvre de la Directive 2009/52/CE afin de transmission à la Commission européenne. Il est précisé que l'ITM communique les informations en question au Ministre ayant le travail dans ses attributions aux fins de leur transmission à la Commission et ce avant le 15 juin de chaque année.

Le texte ainsi amendé assurera une transposition plus précise et une meilleure mise en œuvre de l'obligation de communication à l'égard de la Commission européenne.

L'alinéa 3 du point f) de l'article L. 612-1 du Code du travail prendra dès lors, par voie d'un neuvième amendement, la teneur suivante :

« **Aux fins de transmission à la Commission européenne**, l'Inspection du travail et des mines communique, chaque année, avant le **15 juin, au ministre ayant le travail dans ses attributions** le nombre d'inspections réalisées par elle au cours de l'année précédente ainsi que leurs résultats, et ceci, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage des employeurs pour chaque secteur identifié sur base de l'analyse des risques.»

Articles III à V, VII et VIII (nouveaux articles (IV à VI, VIII et IX)

Le Conseil d'Etat, dans un souci d'augmenter le caractère dissuasif des sanctions prévues dans ces textes, demande de reformuler les articles en question

- par la création d'un mécanisme d'information en instituant à charge du Procureur général d'Etat une obligation d'informer les services concernés,
- par l'extension du délai de deux ans prévu au projet à 4 ans.

Concernant la création d'un mécanisme d'information, il est proposé d'instituer à charge du Procureur général d'Etat et par le biais des articles IV, V et VI du projet une obligation d'informer les services concernés.

Ce mécanisme est introduit par un dixième amendement ajoutant au nouveau paragraphe (6) de l'article 15 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie, à l'article 16 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes et au nouveau paragraphe (9) de l'article 12 de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional un alinéa supplémentaire de la teneur suivante :

« Le Procureur général d'Etat informe les membres du Gouvernement concernés par la présente loi des condamnations prononcées contre les entreprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Article VI, 5° (nouvel article VII, 5°)

Le Conseil d'Etat, vu l'abrogation proposée de l'article 137 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, se pose la question de savoir qui procédera à l'avenir au contrôle des autorisations de travail des frontaliers ou des ressortissants d'autres pays bénéficiant d'une autorisation de séjour et dont la situation n'est pas visée par le projet sous avis.

Pour prendre en compte les soucis du Conseil d'Etat, la commission propose de ne pas abroger l'article 137 mais d'en modifier le libellé par le biais d'un onzième amendement prévoyant un nouvel point 5° à l'article VII du projet :

« 5° L'article 137 est modifié comme suit :

Art. 137. Conformément aux instructions du ministre, les agents de contrôle visés à l'article L. 573-1 du Code du travail procèdent sur le lieu de travail à des contrôles relatifs à l'observation des dispositions du Code du travail en relation avec l'autorisation de travail des étrangers. »

Dans le nouvel article 137, il est proposé de faire référence à tous les agents de contrôle prévus à l'article L. 573-1 du Code du travail afin de procéder aux contrôles relatifs à l'observation des dispositions du Code du travail en relation avec l'autorisation de travail des étrangers. L'Inspection du travail et des mines ne sera par conséquent plus seule en charge de ces contrôles.

*

A noter qu'au cours de la procédure d'approbation écrite des amendements, il s'est avéré qu'un douzième amendement (supplémentaire) de nature purement technique est nécessaire. Cet amendement se présente comme suit:

A l'article VII (ancien article VI) comportant les dispositions modificatives de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la commission propose de conférer au point 7° (ancien point 6°) la teneur amendée suivante:

"7° Les articles 144 à 146 sont abrogés."

A ce même article VII, le point 7° initial est supprimé.

*

Ces modifications techniques s'imposent logiquement suite à l'abrogation de l'article 143 de la loi précitée du 29 août 2008 par la loi récente du 21 juillet 2012 portant:

- 1) approbation du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, signé à Palerme, le 12 décembre 2000, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000
- 2) modification du Code pénal
- 3) modification du Code d'instruction criminelle
- 4) modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

*

Il est retenu que le projet de lettre transmissive des amendements et le nouveau texte coordonné seront transmis aux membres de la commission encore ce jour même. Les membres de la commission disposeront jusqu'à jeudi le 18 octobre 2012 inclusivement pour faire connaître d'éventuelles observations au secrétariat de la commission. Passé ce délai, les amendements seront transmis au Conseil d'Etat. La commission reviendra au projet dès que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sera disponible.

Luxembourg, le 30 octobre 2012

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexes: - feuille de route à l'intention de la direction de l'ADEM
- texte coordonné et amendé du projet de loi 6404

- ANNEXE 1 -

Feuille de route pour l'ADEM

(septembre 2012 / septembre 2013)

1. La mise en œuvre de la réforme de l'ADEM

- Améliorer l'accueil des demandeurs d'emploi
- Assurer un meilleur suivi : à cet effet il faudra assurer une affectation optimale des ressources humaines disponibles. La première priorité étant un accompagnement efficace du demandeur d'emploi, le ratio nombre de demandeur par conseiller professionnel doit être amélioré ! Ceci doit être atteint dans une première phase par une affectation de ressources humaines disponibles au service développement de l'emploi et plus particulièrement au suivi des demandeurs
- Développer la collaboration avec les employeurs en mettant notamment en place un « service employeur »
- Adopter et mettre en pratique la convention de collaboration
- Poursuivre la modernisation de l'outil informatique
- Adoption du système ROM
- Mise en place d'un nouvel organigramme et mettre en place une gestion du personnel et une politique de formation continue
- Propositions sur une éventuelle réorganisation de l'Agence de Luxembourg
- Mettre progressivement en place des indicateurs y compris de qualité du service permettant une meilleure évaluation des activités de l'ADEM

2. Emploi des Jeunes

- Réorganisation du service « emploi des jeunes » devant assurer un meilleur suivi
- Mise en œuvre de la « garantie jeune »
- Promouvoir la formation et l'insertion des jeunes les moins qualifiés

3. Chômeurs de longue durée et chômeurs « seniors »

- Développer de nouveaux instruments d'insertion

4. Formation

- Améliorer et cibler les formations proposées aux chômeurs : élaborer un concept en la matière. Revoir les procédures. Evaluer la qualité des formations. Définir le rôle du délégué.

Texte coordonné et amendé proposé par la Commission du Travail et de l'Emploi

- Les amendements parlementaires figurent en caractères gras;
- les textes repris par le Conseil d'Etat sont imprimés en italique.

Projet de loi 6404 portant modification :

- 1) du Code du travail ;
- 2) du Code pénal ;
- 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
- 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;
- 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ;
- 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ;
- 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
- 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
- 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Art. I. Le Code du travail est modifié comme suit :

1° Au Livre V « Emploi et chômage », le Titre VII aura la teneur suivante :

"Titre VII

Interdiction du travail clandestin et interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

Chapitre Premier – Interdiction du travail clandestin

Art. L. 571-1. (1) Le travail clandestin est interdit.

(2) Est considéré comme travail clandestin:

1. l'exercice à titre indépendant de l'une des activités professionnelles énumérées à l'article 1er de la *loi du 2 septembre 2011* réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, sans être en possession de l'autorisation y prévue;
2. la prestation d'un travail salarié, lorsque celui qui s'y livre:
 - a) sait que l'employeur ne possède pas l'autorisation prévue par la *loi du 2 septembre 2011 précitée*, ou
 - b) sait que sa situation en qualité de salarié n'est pas régulière au regard de la législation concernant les retenues sur salaires ou de la législation relative à la sécurité sociale.

Le Gouvernement est habilité à préciser les situations définies sous le point 2 du paragraphe (2) par des règlements grand-ducaux, à prendre sur avis du Conseil d'Etat, après avoir

demandé l'avis des chambres professionnelles intéressées et obtenu l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés.

Art. L. 571-2. Il est également défendu:

1. d'avoir recours aux services d'une personne ou d'un groupe de personnes pour l'exécution d'un travail clandestin au sens de l'article L. 571-1, paragraphe (2), point 1, compte tenu des exceptions formulées à l'article L. 571-3;
2. d'engager du personnel salarié pour l'exécution d'un travail étranger au ménage ou à l'objet de l'entreprise de l'employeur, lorsque ledit travail ressortit à l'une des professions énumérées à l'article 1er de la *loi du 2 septembre 1988* réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Art. L. 571-3. Ne constitue pas un travail clandestin au sens du présent titre:

1. une activité exercée personnellement pour son propre compte et sans l'aide d'autrui;
2. une activité occasionnelle et de moindre importance exercée pour compte d'autrui;
3. une activité isolée exercée pour compte d'autrui n'excédant pas le cadre de l'entraide usuelle entre proches parents, amis ou voisins.

Art. L. 571-4. Celui qui a recours aux services d'une personne ou d'un groupe de personnes pour l'exécution d'un travail clandestin au sens de l'article L. 571-1, paragraphe (2), point 1, est tenu solidairement au paiement des cotisations dues pour la prestation des services aux organismes de sécurité sociale en raison dudit travail.

Art. L. 571-5. Les travaux exécutés clandestinement ne peuvent bénéficier d'aucune subvention gouvernementale ou communale.

Art. L. 571-6. *L'article 39, paragraphe (3) de la loi du 2 septembre 2011* réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales est applicable aux infractions commises en violation de l'article L. 571-1, paragraphe (2), point 1.

Les infractions aux dispositions de l'article L. 571-1, paragraphe (2), point 2 et des règlements grand-ducaux y prévus, ainsi qu'à celles de l'article L. 571-2, sont punies d'une amende de 251 à 5.000 euros et, en cas de récidive dans les cinq ans, d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende allant jusqu'au double du maximum, ou d'une de ces peines seulement.

Art. L. 571-7. Le ministre ayant dans ses attributions les *autorisations* d'établissement a la faculté de transiger sur l'amende toutes les fois qu'il juge que le paiement d'une somme égale ou inférieure à 5.000 euros constitue une sanction suffisante. La transaction peut intervenir tant que le tribunal n'a pas été saisi par renvoi ou par citation directe. Le ministre peut déléguer le pouvoir de transiger à un ou plusieurs fonctionnaires.

L'acte constatant la transaction précise les faits retenus à charge de la personne concernée et les qualifie au regard des articles L. 571-1 et L. 571-2.

La transaction éteint l'action publique.

Chapitre II – Interdiction de l’emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

Art. L. 572-1. L’emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est interdit.

Art. L. 572-2. Aux fins du présent chapitre on entend par :

1. « ressortissant de pays tiers », toute personne telle que définie à l’article 3, point c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l’immigration;
2. « ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier », un ressortissant de pays tiers présent sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui ne remplit pas ou qui ne remplit plus les conditions de séjour prévues par le Chapitre 3 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l’immigration;
3. « emploi », l’exercice d’activités comprenant toute forme de travail ou d’occupation réglementée par le présent Code;
4. « emploi illégal », l’emploi d’un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier;
5. « employeur », toute personne physique ou morale, telle que définie par l’article L. 611-2, point 2, y compris les entreprises de travail intérimaire;
6. « sous-traitant », une personne physique ou morale à laquelle est confiée l’exécution d’une partie ou de l’ensemble des obligations d’un contrat préalable;
7. « entreprise de travail intérimaire », toute personne physique ou morale telle que définie par les articles L. 131-1 et suivants;
8. « conditions de travail particulièrement abusives », des conditions de travail, y compris celles résultant de discriminations fondées sur le genre ou sur d’autres facteurs, dans lesquelles il existe une disproportion frappante par rapport aux conditions de travail des salariés légalement employés, ayant notamment une incidence sur la santé et la sécurité des personnes, et qui porte atteinte à la dignité humaine;
9. « rémunération de ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier », le salaire et tout autre émolument, tel que défini à l’article L. 221-1 dont auraient bénéficié des salariés comparables dans le cadre d’une relation de travail régie conformément aux dispositions du présent Code.

Art. L. 572-3. (1) L’employeur d’un ressortissant de pays tiers est obligé:

1. d’exiger que les ressortissants de pays tiers, avant d’occuper l’emploi, disposent d’une autorisation de séjour ou d’un titre de séjour et les présentent à l’employeur;
2. de tenir, pendant la durée de la période d’emploi, une copie de l’autorisation de séjour ou du titre de séjour, en vue d’une éventuelle inspection;
3. de notifier au ministre ayant l’immigration dans ses attributions le début de la période d’emploi d’un ressortissant de pays tiers dans un délai de trois jours ouvrables à compter du premier jour de travail du ressortissant d’un pays tiers.

(2) Le délai prévu au paragraphe (1) point 3 est de sept jours ouvrables à compter du premier jour de travail si l’employeur est une personne physique et qu’il s’agit d’un emploi à ses fins privées.

(3) L’employeur qui a rempli les obligations prévues au paragraphe (1) ne peut être tenu pour responsable d’une violation de l’interdiction visée à l’article L. 572-1 à moins qu’il n’ait

eu connaissance que le document présenté comme autorisation de séjour ou comme titre de séjour était faux.

(4) L'entrepreneur dont l'employeur d'un ressortissant de pays tiers est un sous-traitant direct est tenu de vérifier que cet employeur s'est conformé aux exigences énumérées au paragraphe (1).

Art. L. 572-4 (nouveau)

Art. L. 572-4. (1) Est puni d'une amende administrative de 2.500 euros par ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, l'employeur qui a employé un ou plusieurs ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'amende est prononcée par le ministre ayant le travail dans ses attributions ou par son délégué, sur base d'un rapport qui lui est transmis par le Directeur de l'Inspection du travail et des mines.

L'amende due est à verser dans les 30 jours à compter de la notification de la décision du ministre par lettre recommandée à la poste. Le montant est versé au Trésor.

Un recours contre la décision du ministre est ouvert devant le tribunal administratif.

(2) Aux fins de l'application du paragraphe (1) et sans préjudice des pouvoirs appartenant au ministère public, les rapports relatifs à des infractions à l'article L. 572-1 établis par les organes de contrôle mentionnés à l'article L. 573-1, alinéa 1^{er} sont adressés au Directeur de l'Inspection du travail et des mines.

Art. L. 572-5. (ancien article L. 572-4.)

Art. L. 572-5. Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 2.501 à 20.000 euros par ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier ou d'une de ces peines seulement, l'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, dans une des circonstances suivantes:

1. l'infraction est répétée de manière persistante;
2. l'infraction a trait à l'emploi simultané d'un nombre significatif de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier;
3. l'infraction s'accompagne de conditions de travail particulièrement abusives;
4. l'infraction est commise par un employeur qui utilise le travail ou les services d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier en sachant que cette personne est victime de la traite des êtres humains;
5. l'infraction a trait à l'emploi illégal d'un mineur ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier.

Art. L. 572-6. (ancien article L. 572-7.)

Art. L. 572-6. L'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier peut en outre encourir les peines pénales accessoires suivantes:

1. l'interdiction d'une durée maximale de trois ans d'exercer l'activité professionnelle ou sociale qui a servi directement ou indirectement à commettre l'infraction;

2. la fermeture temporaire pour une durée maximale de cinq ans ou définitive de l'entreprise ou de l'établissement ayant servi à commettre l'infraction.

Art. L. 572-7. (ancien article L. 572-5.)

Art. L. 572-7. L'employeur qui a employé un *ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier* doit verser :

1. *à ce ressortissant la rémunération telle que définie à l'article L. 572-2, point 9.*
Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier employés illégalement sont, avant l'exécution de toute décision de retour, systématiquement et objectivement informés **par les agents de contrôle visés à l'article L. 573-1** des droits qui leur sont conférés par la disposition qui précède, **y compris de la possibilité de recours à l'assistance judiciaire gratuite.**

L'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier est tenu de prendre en charge tous frais résultant, le cas échéant, de l'envoi des rémunérations impayées dans le pays dans lequel est retourné le ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier.

2. l'ensemble des cotisations sociales et impôts impayés, y compris, le cas échéant, les amendes administratives, *ainsi que les frais de justice et les honoraires d'avocats.*

Art. L. 572-8. (ancien article L. 572-6.)

Art. L. 572-8. L'employeur qui a employé un ressortissant de pays tiers **en séjour irrégulier** sera tenu au paiement des frais de retour des ressortissants de pays tiers employés illégalement dans les cas où une procédure de retour est engagée.

La récupération des frais sera effectuée par l'Administration de l'enregistrement et des domaines selon la procédure de droit commun.

Art. L. 572-9. (ancien article L. 572-8.)

Art. L. 572-9. Aux fins de l'application de l'article L. 572-7, la relation d'emploi est présumée avoir duré au moins trois mois, sauf preuve contraire fournie notamment par l'employeur ou le salarié.

Art. L. 572-10. (ancien article L. 572-9.)

Art. L. 572-10. (1) L'entrepreneur dont l'employeur d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier est un sous-traitant direct peut, solidairement avec l'employeur ou en lieu et place de ce dernier, être redevable de toute sanction financière et de tout arriéré imposé en vertu des articles L. 572-7 et L. 572-8.

(2) Lorsque l'employeur d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier est un sous-traitant, l'entrepreneur principal et tout sous-traitant intermédiaire, s'ils savaient que le sous-traitant employait des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, peut être tenu d'effectuer les paiements visés au paragraphe (1), solidairement avec le sous-traitant qui est l'employeur ou l'entrepreneur dont l'employeur est un sous-traitant direct ou en lieu et place de ceux-ci.

(3) L'entrepreneur qui a respecté les obligations prévues par l'article L. 572-3 n'est pas redevable au titre des paragraphes (1) et (2).

Chapitre III – Dispositions communes

Art. L. 573-1. Les infractions au présent titre sont recherchées et constatées par les officiers et agents de la Police grand-ducale, par les agents des Douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, par les membres de l'inspection du travail et par les fonctionnaires, à partir du grade de commis adjoint, du département délivrant les autorisations d'établissement, dûment mandatés à cet effet par le ministre du ressort. Toutefois, les agents de l'Inspection du travail et des mines et les fonctionnaires ou employés susvisés du département délivrant les autorisations d'établissement ne peuvent agir que dans les limites des attributions et pouvoirs accordés par les dispositions particulières qui leur sont respectivement applicables.

Sans préjudice des pouvoirs appartenant au ministère public, les procès-verbaux, les rapports, les plaintes et les dénonciations sont recueillis et examinés par le ministre ayant dans ses attributions les *autorizations* d'établissement dans la mesure où ils se rapportent à une infraction aux dispositions en matière de droit d'établissement.

Art. L. 573-2. Les agents du contrôle visés à l'article L. 573-1 informent les administrations fiscales et les organismes de sécurité sociale des infractions qu'ils ont constatées.

Art. L. 573-3. Est puni d'une amende de 251 à 5.000 euros quiconque a mis obstacle ou tenté de mettre obstacle à l'accomplissement de ses devoirs par l'un des agents visés à l'article L. 573-1.

Art. L. 573-4. La cessation des travaux illégaux est prononcée dans tous les cas prévus par les articles L. 571-1, L. 571-2 et L. 572-1.

Art. L. 573-5. (1) La cessation provisoire de tout acte contraire aux prescriptions du présent titre est prononcée par la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement sur réquisitoire du ministère public ou requête d'une partie intéressée ou lésée ou d'un groupement professionnel. La cessation provisoire a effet aussi longtemps que les conditions légales ne sont pas remplies, à moins que la fermeture ne soit levée par un jugement du tribunal compétent ayant acquis force de chose jugée.

(2) Le réquisitoire ou la requête, notifié préalablement au moins trois jours d'avance à l'inculpé, par lettre chargée avec récépissé, avec indication du jour et de l'heure de la comparution devant la chambre du conseil, est déposé au greffe de la juridiction appelée à statuer.

(3) Il est statué d'urgence et au plus tard dans les trois jours de la comparution, le ministère public ainsi que les parties entendus en leurs explications orales.

(4) La décision de la chambre du conseil est susceptible d'appel. L'appel est porté devant la *chambre du conseil de la Cour d'appel* dans un délai de trois jours qui court contre le procureur d'Etat à compter du jour de l'ordonnance, et contre les autres parties à compter du jour de la notification de celle-ci par lettre chargée avec récépissé par le greffier. L'appel est consigné sur un registre tenu au greffe à cet effet.

Le droit d'appel appartient également au Procureur général d'Etat. Il doit notifier son appel dans les cinq jours qui suivent la décision de la chambre du conseil.

La notification de l'appel exercé soit par le Procureur général d'Etat, soit par le procureur d'Etat, soit par une personne intéressée ou lésée ou par un groupement professionnel, soit

par l'inculpé, indique le jour et l'heure de la comparution devant la chambre des mises en accusation. Elle se fait par lettre chargée avec récépissé. La décision de la chambre du conseil et celle de la chambre des mises en accusation sont provisoirement exécutées, malgré tout recours exercé contre elles.

Il est statué sur l'appel d'urgence, le Procureur général d'Etat ainsi que les parties entendues en leurs explications orales.

(5) Tout manquement aux injonctions portées dans les décisions de la chambre du conseil ou de la *chambre du conseil de la Cour d'appel* est puni d'une amende de 251 à 5.000 euros. »

2° L'article L. 612-1, paragraphe (1) est complété par un point f) qui aura la teneur suivante :

« f) d'effectuer les inspections afin de contrôler l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier interdit par l'article L. 572-1.

A cette fin, l'Inspection du travail et des mines procède à une analyse des risques permettant d'identifier régulièrement les secteurs d'activité dans lesquels se concentre l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire.

Aux fins de transmission à la Commission européenne, l'Inspection du travail et des mines communique, chaque année, avant le **15 juin, au ministre ayant le travail dans ses attributions** le nombre d'inspections réalisées par elle au cours de l'année précédente ainsi que leurs résultats, et ceci, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage des employeurs pour chaque secteur identifié sur base de l'analyse des risques.»

3° L'article L. 614-3, paragraphe (3) point b) est modifié comme suit :

« b) à cet effet, à exiger le cas échéant des personnes précitées la présentation de l'autorisation de travail, respectivement de l'autorisation de séjour ou du titre de séjour. »

4° L'alinéa 2 de l'article L. 614-5 est complété par le tiret suivant :

« - aux dispositions du Chapitre II du Titre VII au Livre V du présent Code. »

5° A l'article L. 622-4, paragraphe (4) il est inséré un nouvel alinéa 1 qui prend la teneur suivante :

« L'Agence pour le développement de l'emploi examine si l'offre d'emploi peut être pourvue par une personne visée à l'article L. 622-5. »

6° Au point 39 de l'article L. 631-2, paragraphe (1) le terme « qualificative » est remplacé par le terme « qualitative ».

Art. II. Le Code pénal est modifié à l'article 37 du Chapitre II-1 du Livre I^{er} par l'insertion d'un nouveau dernier tiret qui prend la teneur suivante :

« - emploi illégal de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en relation avec une association de malfaiteurs ou une organisation criminelle. »

Art. III (nouveau)

Art. III. A l'article 37-1, paragraphe (1) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat est ajouté un point 5° qui prend la teneur suivante :

« 5° de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vue du recouvrement des rémunérations dues en application de l'article L. 572 - 7 du Code du travail.

Art. IV (ancien article III)

Art. IV. A l'article 15 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie, est inséré un nouveau paragraphe (6) qui prend la teneur suivante :

« (6) Les entreprises qui ont été condamnées à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des quatre dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente, sont exclues du bénéfice de la présente loi pendant une durée de trois années à compter de la date de ce jugement.

Le Procureur général d'Etat informe les membres du Gouvernement concernés par la présente loi des condamnations prononcées contre les entreprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Art. V (ancien article IV)

Art. V. L'article 16 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes prend la teneur suivante :

« Les entreprises qui ont été condamnées à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des quatre dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente, sont exclues du bénéfice de la présente loi pendant une durée de trois années à compter de la date de ce jugement.

Le Procureur général d'Etat informe les membres du Gouvernement concernés par la présente loi des condamnations prononcées contre les entreprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Art. VI (ancien article V)

Art. VI. A l'article 12 de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional il est inséré un nouveau paragraphe (9) qui aura la teneur suivante :

« (9) Les entreprises qui ont été condamnées à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions

interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des quatre dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente, sont exclues du bénéfice de la présente loi pendant une durée de trois années à compter de la date de ce jugement.

Le Procureur général d'Etat informe les membres du Gouvernement concernés par la présente loi des condamnations prononcées contre les entreprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Art. VII (ancien article VI)

Art. VII. La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration est modifiée comme suit :

1° L'article 42, paragraphe (1) point 1 prend la teneur suivante :

« 1. il n'est pas porté préjudice à la priorité d'embauche dont bénéficient certains travailleurs en vertu de l'article L. 622-4, paragraphe (4) du Code du travail. »

2° L'article 52, paragraphe (2) prend la teneur suivante :

« (2) Ce titre est renouvelable, sur demande, pour une durée de trois ans, tant que les conditions visées à l'article 51, paragraphe (1), à l'exception du point 3, sont remplies. »

3° L'article 89 est modifié comme suit :

Art. 89. (1) Sous réserve que sa présence n'est pas susceptible de constituer un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, et sous condition de n'avoir pas utilisé des informations fausses ou trompeuses relatives à son identité et de faire preuve d'une réelle volonté d'intégration, une autorisation de séjour peut être accordée par le ministre au ressortissant de pays tiers qui rapporte la preuve qu'il a accompli sa scolarité dans un établissement scolaire au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins six ans, sous la condition d'introduire sa demande dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire.

(2) Les personnes autorisées au séjour en vertu du paragraphe (1) qui précède, se voient délivrer le titre de séjour prévu à l'article 79 si elles poursuivent des études ou une formation professionnelle ou un titre de séjour pour travailleur salarié, si elles remplissent les conditions de l'article 42, paragraphe (1), points 3 et 4.

4° A la Section 4. – Cas particuliers d'autorisation de séjour du Chapitre 3. – Le droit d'entrée et de séjour du ressortissant de pays tiers, il est inséré une nouvelle Sous-section 4 qui prend la teneur suivante :

« Sous-section 4. – L'autorisation de séjour des personnes victimes d'une infraction à l'interdiction de l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier »

Art. 98bis. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier peuvent se voir délivrer un titre de séjour conformément à l'article 95, paragraphe (1) lorsqu'ils sont victimes d'une infraction à l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier commise dans les circonstances aggravantes prévues par l'article L. 572-4. points 3. et 5. du Code du travail. »

5° L'article 137 est modifié comme suit :

Art. 137. Conformément aux instructions du ministre, les agents de contrôle visés à l'article L. 573-1 du Code du travail procèdent sur le lieu de travail à des contrôles relatifs à l'observation des dispositions du Code du travail en relation avec l'autorisation de travail des étrangers.

6° L'article 140, alinéa 2 est abrogé.

~~7° A l'article 145 les termes "aux articles 143 et 144" sont remplacées par les termes "à l'article 143".~~

7° Les articles 144 à 146 sont abrogés.

8° L'article 149 est abrogé.

9° L'article 151, paragraphe (1) prend la teneur suivante :

« (1) En vertu de l'article 51, paragraphe (3), il est créé une commission consultative pour travailleurs indépendants qui est entendue en son avis avant toute décision d'attribution d'une autorisation de séjour pour travailleur indépendant. »

Art. VIII (ancien article VII)

Art. VIII. A l'article 21 de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation il est inséré un nouveau paragraphe (7) qui aura la teneur suivante :

« (7) Les entreprises qui ont été condamnées à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des *quatre* dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente, sont exclues du bénéfice de la présente loi pendant une durée de trois années à compter de la date de ce jugement.

Le Procureur général d'Etat informe les membres du Gouvernement concernés par la présente loi des condamnations prononcées contre les entreprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Art. IX (ancien article VIII)

Art. IX. A l'article 15 de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles il est inséré un nouveau paragraphe (3) qui aura la teneur suivante :

« (3) Les entreprises qui ont été condamnées à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des *quatre* dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente, sont exclues du bénéfice de la présente loi pendant une durée de trois années à compter de la date de ce jugement.

Le Procureur général d'Etat informe les membres du Gouvernement concernés par la présente loi des condamnations prononcées contre les entreprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. »

Art. X (ancien article IX)

Art. X. Pour la surveillance de l'interdiction de l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, l'Inspection du travail et des mines est autorisée à procéder, par dérogation à l'article 10 de la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 et par dépassement des plafonds prévus dans cette loi aux engagements supplémentaires d'un fonctionnaire dans la carrière de l'attaché d'administration ainsi que de quatre fonctionnaires dans la carrière du rédacteur.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 27 septembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 28 juin et 5 juillet 2012
2. 6401 Projet de loi portant modification de l'article L.521-3 du Code du travail
 - Rapporteur : Monsieur Roger Negri
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6391 Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités des aides et primes de promotion de l'apprentissage
 - Examen du projet de règlement grand-ducal et de l'avis du Conseil d'Etat en vue d'un avis à émettre à l'intention de la Conférence des Présidents
4. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
 - Corapporteurs: Monsieur André Bauler, Monsieur Roger Negri
 - Echange de vues sur la suite des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Fernand Etgen, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Marc Spautz, Mme Vera Spautz, M. Serge Urbany

M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusé : M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 28 juin et 5 juillet 2012

Les projets de procès-verbal des réunions des 28 juin et 5 juillet 2012 sont approuvés.

*

A la demande du représentant de la sensibilité politique "déli Lénk", la commission décide d'intervenir, par l'intermédiaire de la Présidence de la Chambre des Députés auprès du Conseil d'Etat afin qu'il rende dans un délai rapproché son avis sur la proposition de loi 6086 concernant des mesures à prendre contre les licenciements économiques abusifs (Auteur: M. André Hoffmann).

2. 6401 Projet de loi portant modification de l'article L.521-3 du Code du travail

La représentante du Ministère du Travail et de l'Emploi présente le projet de loi.

Le projet de loi propose de modifier l'article L. 521-3 du Code du travail déterminant les conditions d'admission aux allocations de chômage, en supprimant la condition fixée au point 5 selon laquelle il ne faut être bénéficiaire ni d'une pension de vieillesse ou d'invalidité ni d'une rente plénière d'accident pour percevoir l'indemnité de chômage.

Pour comprendre le bien-fondé de la mesure législative proposée, il faut brièvement retracer les antécédents à l'origine de l'avis motivé adressé par la Commission européenne au Grand-Duché de Luxembourg en date du 27 octobre 2011.

En mars 2010, la Commission européenne a attiré l'attention du Luxembourg sur la plainte d'une ressortissante allemande concernant le rejet de sa demande de prestations de chômage par les autorités luxembourgeoises.

Au cours de sa carrière, la plaignante a travaillé en Allemagne, en France et enfin, de 1999 à 2009, au Luxembourg. Au vu des périodes d'assurance qu'elle a accomplies en France, elle reçoit depuis 2007 d'une institution de retraite française une pension de vieillesse au prorata d'un montant fort modeste. En mai 2009, la plaignante, qui résidait au Luxembourg à l'époque, a perdu son emploi au Luxembourg et s'est donc retrouvée au chômage. Elle a sollicité des prestations de chômage auprès de l'institution luxembourgeoise compétente. Malgré le fait que la plaignante répondait à la condition d'assurance préalable (vingt-six semaines au cours des douze derniers mois), sa demande a été rejetée au motif qu'elle percevait une pension de vieillesse française, et que d'après la législation luxembourgeoise (article L. 521-3 du Code du travail), les bénéficiaires d'une pension de vieillesse n'ont pas droit aux prestations de chômage.

Dans un premier échange de correspondance avec les autorités luxembourgeoises, la Commission européenne a fait valoir que la plaignante remplissait vraisemblablement les conditions requises pour avoir droit aux prestations de chômage uniquement sur la base de dispositions nationales, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer les dispositions du règlement de coordination des prestations de sécurité sociale et que partant la prestation de chômage aurait dû être attribuée indépendamment de la perception d'une quelconque allocation versée par un autre Etat membre.

La prise de position du Gouvernement luxembourgeois arguant notamment du fait qu'en droit luxembourgeois la prestation de chômage ne relève pas de la sécurité sociale, mais est à considérer comme prestation financée par la solidarité nationale, n'a pas permis de convaincre la Commission européenne qui a adressé une lettre de mise en demeure en date du 30 septembre 2010 au Gouvernement luxembourgeois. Dans sa mise en demeure, la Commission a rappelé que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les dispositions du règlement (CEE) 1408/71 prises en application de l'article 42 CE (maintenant article 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE) doivent être interprétées à la lumière de l'objectif de cet article, qui est de contribuer à l'établissement d'une liberté de circulation des travailleurs migrants aussi complète que possible. Ce but des articles 39 à 42 CE (maintenant articles 45 à 48 TFUE) ne serait pas atteint si, par suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, les travailleurs devaient perdre des avantages de sécurité sociale que leur assure la législation d'un Etat membre, notamment lorsque ces avantages représentent la contrepartie de cotisations qu'ils ont versées.

Par conséquent, la Commission a conclu que l'application de la clause de non-cumul en question dans un cas comme celui-ci, où l'intéressée perçoit une pension de vieillesse au prorata versée par un autre Etat membre et a droit aux prestations de chômage sans qu'il soit nécessaire de recourir à des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies à l'étranger, constitue une application incorrecte des articles 5 et 10 du règlement (CE) 883/2004 et de l'article 10 du règlement (CE) 987/2009 lus en combinaison avec les articles 45 à 48 TFUE. Estimant que, dès lors, le Grand-Duché du Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des règlements (CE) 883/2004 et 987/2009 et du TFUE, la Commission a invité le gouvernement luxembourgeois à lui faire parvenir ses observations dans un délai de deux mois.

Le gouvernement luxembourgeois a répondu à la lettre de mise en demeure par lettre en date du 20 décembre 2010. Conscient du fait que la clause de non-cumul incriminée était à l'origine d'un nombre très limité de cas de rigueur heurtant manifestement le sens de l'équité et dans le but de ne pas faire perdurer cette injustice, le gouvernement luxembourgeois a annoncé qu'il serait procédé à une modification des dispositions afférentes dans le Code du travail luxembourgeois. Cette modification viserait à compléter l'article L. 521-3 du Code du travail par un deuxième alinéa qui disposerait, en substance, que le montant d'une prestation versée par une institution étrangère serait porté en déduction de l'indemnité de chômage luxembourgeoise.

La Commission européenne a alors informé les autorités luxembourgeoises qu'une telle modification ne rendrait pas le droit luxembourgeois en la matière conforme au droit de l'Union européenne. Elle a rappelé qu'il est contraire au droit de l'Union européenne, non seulement de supprimer en totalité une prestation acquise sur la base de la seule législation nationale au motif que la personne concernée perçoit une prestation par une institution dans un autre Etat membre, mais aussi - comme il serait le cas en vertu de l'article L. 521-3 du Code du travail luxembourgeois dans sa version modifiée - d'en réduire le montant pour la même raison.

Finalement, la Commission européenne a émis le 27 octobre 2011 à l'égard du Luxembourg un avis motivé au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison du refus d'accorder une prestation de chômage acquise sur la base de la seule législation nationale en raison de la perception d'une prestation de sécurité sociale octroyée par un autre Etat membre.

Dans cet avis motivé, la Commission européenne considère que l'interprétation de la réglementation européenne et de la jurisprudence s'opposent à l'application d'une clause nationale de non-cumul interdisant la perception simultanée de prestations de chômage et

d'une pension de vieillesse si, comme dans le cas de la plaignante, la personne concernée a droit auxdites prestations de chômage en vertu uniquement de la législation nationale.

La Commission européenne rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, les dispositions du règlement (CEE) 1408/71 doivent être interprétées à la lumière de l'objectif de l'article 48 TFUE qui est de contribuer à l'établissement d'une liberté de circulation des travailleurs migrants aussi complète que possible.

En guise de conclusion d'une argumentation juridique circonstanciée basée sur une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes, la Commission européenne souligne "*la prohibition de l'application d'une clause anticumul dans des cas où la prestation à supprimer ou réduire a été acquise sur la base de la seule législation nationale directement sur l'objet des articles 45 à 48 TFUE. (...)*"

Il s'ensuit que l'application de l'article L. 521-3 § 5 du Code du travail luxembourgeois pour refuser, comme dans le cas de la plaignante, une prestation de chômage acquise sur la base de la seule législation nationale en raison de la perception d'une prestation de sécurité sociale octroyée par un autre Etat membre, en l'occurrence une prestation de vieillesse française, est contraire aux articles 45 à 48 TFUE."

*

Ainsi, pour se conformer à la jurisprudence européenne, le gouvernement a déposé le présent projet de loi proposant de supprimer de la législation nationale toute clause anticumul qui comporterait une diminution des droits que les intéressés tiennent déjà dans un autre Etat membre de l'application pure et simple de la législation nationale.

*

Dans son avis du 13 juillet 2012, le Conseil d'Etat relève qu'en proposant de supprimer le point 5 de l'article L. 521-3 du Code du travail, qui contient une clause visant à éviter le cumul de prestations de chômage avec une pension de vieillesse ou d'invalidité ou une rente plénière d'accident, le projet va au-delà des exigences du droit européen. La modification projetée vise en effet à écarter la clause anticumul également pour les situations purement internes, qui relèvent de la seule législation nationale. Le Conseil d'Etat relève que la Chambre des Métiers critique cette façon de procéder en proposant le maintien de la clause anticumul pour les situations internes.

Le Conseil d'Etat souligne que la jurisprudence européenne citée ci-devant vise les travailleurs qui, du fait d'avoir circulé, disposent de droits acquis dans un autre Etat membre et non pas ceux qui, en tant que sédentaires, touchent des prestations en vertu de la seule législation nationale. Néanmoins, le Conseil d'Etat relève que maintenir la clause anticumul pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou d'une rente plénière d'accident acquise au Luxembourg, créerait une discrimination à rebours pour les personnes tombant sous l'application du seul droit interne. Voilà pourquoi, le Conseil d'Etat marque son accord au projet de loi dont l'article unique ne donne pas lieu à d'autres observations de sa part.

Suite à un bref échange de vues, la Commission du Travail et d'Emploi approuve le projet de loi. Elle rejoint le Conseil d'Etat lorsqu'il estime que le maintien de la clause anticumul pour les seules situations nationales risquerait d'engendrer une nouvelle discrimination. Une telle solution privilégierait effectivement les assurés disposant d'une carrière d'assurance mixte par rapport à ceux ne pouvant faire valoir que des années d'assurance au Luxembourg.

C'est donc à bon escient que le Conseil d'Etat souligne qu'il convient d'éviter une telle situation et qu'il y a lieu de traiter toutes les personnes sur un pied d'égalité, peu importe que leurs droits soient nés au Luxembourg ou dans un autre Etat membre.

La commission relève encore que l'impact de la suppression de cette clause anticumul sera probablement très réduit, vu le maintien des six autres conditions d'ouverture prévues à l'article L. 521-3 devant être cumulativement remplies.

Le rapporteur M. Roger Negri est chargé d'établir un projet de rapport que la commission adoptera dans sa prochaine réunion fixée au mardi, le 3 octobre 2012 à 14.30 heures.

3. 6391 Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et modalités des aides et primes de promotion de l'apprentissage

Suite à la présentation du projet de règlement grand-ducal par la représentante du Ministère du Travail et de l'Emploi et après un bref échange de vues, la commission adopte à l'unanimité un projet d'avis à l'intention de la Conférence des Présidents.

4. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

M. le président Lucien Lux rappelle qu'avant les vacances parlementaires d'été, la commission a eu deux entrevues dans le cadre du débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi, à savoir:

- une entrevue avec les experts du CEPS/Instead au sujet de l'évaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi au Luxembourg, en particulier en ce qui concerne le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et le contrat d'appui-emploi (CAE) ainsi que les mesures de formation destinées aux demandeurs d'emploi;

- une entrevue avec des représentants de l'ADEM au sujet des études statistiques concernant le profil socio-économique des différentes populations de demandeurs d'emploi et du chômage.

A présent, il s'agit d'organiser la suite des travaux. Sur proposition du président - après concertation avec les deux corapporteurs MM. Roger Negri et André Bauler - et après un échange de vues, la commission arrête ce qui suit:

1) Vu le programme chargé des travaux parlementaires avant la fin de l'année, le débat d'orientation en séance publique est reporté à fin février/début mars 2013. Ceci permettra à la commission de disposer du temps requis pour l'organisation d'entrevues supplémentaires dont les enseignements seront susceptibles d'étoffer son rapport.

2) Quant au programme des travaux, la commission retient en principe l'organisation des entrevues suivantes:

a) Un volet important du rapport concernera la réforme interne de l'Agence de développement pour l'emploi (ADEM). Dans cette optique, il s'impose de toute évidence de prévoir en premier lieu un échange de vues avec les membres de la nouvelle direction de l'ADEM, en fonction depuis le 1^{er} septembre 2012, sur la mise en œuvre de cette réforme.

La représentante du Ministère du Travail et de l'Emploi fait savoir que l'organisation de cette entrevue rejoint également le souhait exprès de M. le Ministre de présenter la nouvelle direction de l'ADEM à la commission parlementaire compétente.

La date de cette réunion est fixée au lundi, le 15 octobre à 10.30 heures. Au cours de cette même réunion, la commission entamera également l'examen du projet de loi 6404 (coopération européenne en matière de lutte contre l'immigration illégale) qui revêt une urgence certaine. Un document de travail synoptique afférent a déjà été diffusé aux membres de la commission.

b) Pour élargir l'horizon du débat, il semble opportun de jeter un regard sur la politique de l'emploi dans nos pays limitrophes, en particulier en Allemagne qui a accompli une réforme en profondeur de son administration de l'emploi.

Sur proposition des corapporteurs, la commission se propose de consacrer une journée entière - en principe durant la deuxième ou troisième semaine de janvier 2013 - à une visite de la "Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit" à Coblenz (le matin) ainsi qu'à une entrevue avec le Professeur Dr Stefan Sell, Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Hochschule Koblenz, Campus Remagen, en particulier sur le sujet de la "Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung" (thème d'un avis établi en 2006 à l'intention de la Friedrich-Ebert-Stiftung).

Il est entendu que le principe de cette visite devra faire l'objet d'une autorisation par le Bureau de la Chambre des Députés et que les détails organisationnels, en particulier le mode de déplacement (train, minibus) devront être précisés ultérieurement.

c) Est retenu le principe d'une réunion avec des responsables des départements des ressources humaines d'entreprises représentatives de différents secteurs de l'économie, par exemple:

- l'entreprise Dussmann, pour le secteur à bas salaires,
- l'entreprise GoodYear, pour le secteur de l'industrie,
- une entreprise ou un établissement du secteur d'activités Horeca, pour le secteur touristique.

L'objet de ces entrevues sera d'étudier la qualité et l'efficacité des relations des responsables du recrutement de ces entreprises avec le service de placement de l'ADEM, en se penchant plus particulièrement sur le rôle des consultants externes à l'ADEM issus de ces entreprises.

La commission rappelle également la nécessité d'une évaluation des mesures pour l'emploi.

*

La commission passe encore en revue l'état des travaux diffusé aux membres de la commission.

En dehors des projets de loi actuellement en cours d'instruction, la commission sera encore saisie, pour évacuation avant la fin de l'année en cours

- du projet de loi portant adaptation du salaire social minimum,
- du projet de loi portant prolongation de diverses mesures pour l'emploi.
- du projet de loi portant prolongation des mesures prises en matière de période de référence.

Quant aux avant-projets restant à déposer prochainement, il convient de relever que la phase des consultations préliminaires relatives au projet de loi portant réforme du dialogue social (cogestion) sera clôturée prochainement et que le projet pourrait être déposé avant la fin de l'année en cours.

L'avant-projet de loi concernant le reclassement et la réinsertion professionnelle est en cours de finalisation et devra être déposé avant l'évacuation du projet de réforme de l'assurance pension. Il est proposé de prévoir, compte tenu des compétences partagées entre les départements ministériels de la Sécurité sociale et du Travail et de l'Emploi, que l'instruction parlementaire du projet se fera sous l'égide de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale et que la Commission du Travail et de l'Emploi pourrait émettre un avis, à l'instar de ce qui a été pratiqué en 2005 à l'occasion de l'examen du projet de loi 5334 devenu la loi du 1^{er} juillet 2005 modifiant la loi de base du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle.

Compte tenu de l'importance du volet droit du travail, l'instruction en réunion jointe des deux commissions précitées pourrait être une autre option; la décision afférente incombant à la Conférence des Présidents.

Luxembourg, le 2 octobre 2012

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexe: Projet de règlement grand-ducal 6391 fixant les conditions et modalités des aides et primes de promotion de l'apprentissage
- Avis à l'intention de la Conférence des Présidents



Luxembourg, le 27 septembre 2012

LL/MB/AF

Monsieur Laurent Mosar
Président de la Chambre des Députés

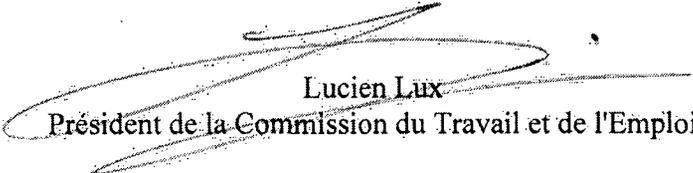
Concerne: Projet de règlement grand-ducal 6391 fixant les conditions et modalités des aides et primes de promotion de l'apprentissage

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint l'avis que la Commission du Travail et de l'Emploi a émis dans sa réunion du 27 septembre 2012 au sujet du projet de règlement grand-ducal précité.

Je vous saurais gré de bien vouloir en saisir la Conférence des Présidents.

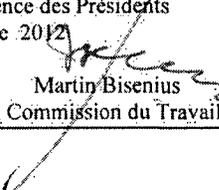
Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.


Lucien Lux
Président de la Commission du Travail et de l'Emploi

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission du Travail et de l'Emploi
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 27 septembre 2012


Martin Bisenius

Secrétaire de la Commission du Travail et de l'Emploi



N° 6391

Projet de règlement grand-ducal
fixant les conditions et modalités des aides et primes
de promotion de l'apprentissage

Avis de la Commission du Travail et de l'Emploi
(27/09/2012)

Le projet de règlement grand-ducal a été déposé le 7 février 2012 par la Ministre aux Relations avec le Parlement à la demande du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, étant donné que l'assentiment de la Conférence des Présidents est requis.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles ainsi que la fiche d'évaluation d'impact.

Base légale

L'article L. 543-33 du Code du travail prévoit que "le Ministre ayant l'emploi dans ses attributions peut, à charge du Fonds pour l'emploi, attribuer des aides financières de promotion de l'apprentissage dont les conditions et modalités sont déterminées par règlement grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés".

Objet du projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet de fixer les conditions et modalités des aides réservées aux entreprises et des primes accordées aux apprentis en cas de réussite dans le cadre de la promotion de l'apprentissage. Il trouve sa base légale dans le Code du travail, notamment son article L.543-33 précité, et abroge le règlement grand-ducal modifié du 12 juin 2004 fixant les conditions et modalités des aides et primes de promotion de l'apprentissage.

Le projet de règlement grand-ducal a pour but de promouvoir davantage les formations menant aux différents niveaux de qualification de la formation professionnelle initiale ainsi qu'à celui de la formation professionnelle de base, notamment le Certificat de Capacité Professionnelle (CCP), étant entendu qu'il a été relevé de façon récurrente lors des rentrées scolaires 2010/2011 et 2011/2012 que la demande pour des postes d'apprentissage se trouve systématiquement et nettement au-dessus de l'offre pour les formations menant au Certificat de Capacité Professionnelle (CCP).

Avis des chambres professionnelles

La Chambre des Députés a été saisie de l'avis de la Chambre des Métiers, de la Chambre des Salariés, de la Chambre de Commerce, de la Chambre d'Agriculture. Les chambres, sous certaines réserves, marquent leur accord avec le projet de règlement grand-ducal.

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat formule les observations suivantes:

Préambule

Le projet de règlement tire sa base juridique de l'article L. 543-33 du Code du travail. Le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'omettre le deuxième visa qui fait référence au règlement grand-ducal modifié du 12 juin 2004, étant entendu qu'un acte normatif ne peut servir de base légale à un autre acte de même nature.

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à cette observation juridique pertinente du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

Cet article qui définit l'aide accordée aux employeurs qui forment un apprenti ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat.

Article 2

Le Conseil d'Etat relève que l'article 2 du projet de règlement grand-ducal vise une année d'apprentissage accomplie tandis que le commentaire des articles se réfère à la réussite de l'année d'apprentissage.

Le Conseil d'Etat note, avec la Chambre des salariés, que la réforme de la formation professionnelle a modifié les notions de réussite et d'échec scolaire, en ce sens que désormais le conseil de classe peut soit prendre une décision de promotion dans la classe suivante, même si tous les modules ne sont pas réussis à ce moment, soit réorienter l'élève vers une formation ou un régime plus adaptés.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de reformuler l'article 2 en ce sens que la prime est accordée à chaque élève pour lequel le conseil de classe a décidé la promotion dans la classe suivante.

Compte tenu des explications des experts gouvernementaux, la Commission du Travail et de l'Emploi propose de maintenir, en dépit d'une formulation malencontreuse du commentaire des articles, la proposition gouvernementale initiale qui prévoit le paiement de la prime d'apprentissage à la fin d'une année scolaire accomplie.

Cette formulation, qui ne parle ni de réussite, ni de promotion, permet le paiement de cette prime à tous les apprentis indépendamment du fait qu'ils accomplissent leur formation sous l'ancien ou le nouveau système d'apprentissage.

Article 3

Le paragraphe (2) de l'article 3 prévoit que les aides et primes sont attribuées par année d'apprentissage et que les demandes afférentes doivent être introduites, sous peine de forclusion, par l'employeur et l'apprenti avant le 1er juillet de l'année suivant celle au cours de laquelle l'année d'apprentissage qui ouvre droit à l'aide ou à la prime a pris fin.

Le Conseil d'Etat note que le projet de règlement ne prévoit pas de délai pour la liquidation de ces aides et primes. Dans le souci de favoriser une liquidation diligente de ces aides et primes, le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 3 par une disposition en ce sens que

les primes et aides non liquidées portent intérêt au taux d'intérêt légal à partir du premier jour du troisième mois suivant l'introduction de la demande.

La Commission du Travail et de l'Emploi a été informée que depuis 2007 il n'y a plus de retards de paiement en matière d'aides et de primes d'apprentissage, pour autant que les dossiers introduits contiennent toutes les pièces requises. Par conséquent, la proposition de texte du Conseil d'Etat relative à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal n'est pas nécessaire.

Par ailleurs, et si néanmoins des difficultés se manifesteraient, le paragraphe (3) du même article permettrait le concours des chambres professionnelles en ce qui concerne notamment la liquidation des aides et primes.

Articles 4 à 6

Sans observation.

*

Dans sa réunion du 27 septembre 2012, la Commission du Travail et de l'Emploi a examiné, en présence des experts gouvernementaux, le présent projet de règlement grand-ducal.

Suite à un échange de vues, la Commission du Travail et de l'Emploi recommande à la Conférence des Présidents de donner son assentiment au projet de règlement grand-ducal dans la teneur du texte gouvernemental, sous réserve de la modification du préambule dans le sens ci-dessus indiqué.

16

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 05 juillet 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Mise en œuvre de la loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)
 - Explications de M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, au sujet de la nomination de la nouvelle direction de l'ADEM
2. 6373 Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail
 - Rapporteur : Monsieur Roger Negri
 - Présentation et adoption de deux amendements parlementaires
3. 6442 Projet de loi portant modification: 1. du Code du travail; 2. des articles 1 et 2 du 3 août 2010 1) portant introduction de diverses mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter les modalités d'indemnisation de chômage et complétant ou dérogeant à certaines dispositions du Code du travail; 2) modifiant les articles L.513-3, L.521-7 et L.523-1 du Code du travail; 3) modifiant la loi modifiée du 17 février 2009 portant: 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du travail; 2. dérogation, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L.511-5, L.511-7 et L.511-12 du Code du travail; 3. des articles 2 et 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L.511-12 du Code du travail; 2. dérogation pour l'année 2009, aux dispositions des articles L.511-5, L.511-7 et L.511-12 du Code du travail
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation et examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
Corapporteurs: MM. André Bauler et Roger Negri
 - Entrevue avec des représentants de l'ADEM au sujet des études statistiques concernant le profil socio-économique des différentes populations de demandeurs d'emploi et du chômage

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Marc Spautz, Mme Vera Spautz, M. Serge Urbany, M. Serge Wilmes

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
M. Abilio Fernandes, Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi
M. Jean Hoffmann, Agence pour le développement de l'emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Fernand Etgen, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Mise en oeuvre de la loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

Suite à une demande exprimée par le président du groupe parlementaire CSV au cours de la réunion du 28 juin 2012, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a été invité à fournir à la commission des explications concernant la nomination de la nouvelle direction de l'ADEM. Le représentant du groupe CSV précise sa demande en ce sens que, s'il était communément admis au moment du vote de la loi de réforme de l'ADEM que la mise en œuvre de cette réforme impliquerait la nomination d'une nouvelle direction, il reste cependant qu'à présent les modalités de cette nomination font surprendre. Ainsi, il paraîtrait que la direction en place ainsi que les trois membres du Comité de direction provisoire n'aient pas été informés de l'imminence de la désignation d'une nouvelle direction et que par conséquent ils seraient écartés de leurs fonctions actuelles. Par ailleurs, les médias ont fait le relais d'un mouvement de protestation au sein du personnel de l'ADEM manifestant son appui à l'ancienne direction. La question se pose si ces circonstances ne portent pas préjudice au processus de réforme en cours.

Avant de répondre concrètement aux questions posées, M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration souligne que la préoccupation prioritaire dans ce dossier doit être la lutte contre un taux de chômage exceptionnellement élevé dans notre pays. L'ADEM ne saurait certes remédier à elle seule à cette situation, mais les insuffisances itérativement constatées dans son fonctionnement quotidien risquent encore d'aggraver cette situation. D'où la nécessité d'agir à ce niveau.

Quant à la base légale des nominations intervenues, M. le Ministre rappelle que l'article 35 de la Constitution prévoit que "le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires". Il est par ailleurs établi qu'en pratique des nominations de cette importance ne sont pas précédées par de larges consultations préalables, notamment du personnel. En l'espèce, M. le Ministre souligne qu'il a confronté à plusieurs reprises Mme la directrice aux problèmes existant dans le fonctionnement quotidien de l'ADEM. Il l'a informée notamment que de l'avis de l'expert étranger consulté, la réforme ne serait pas transposable dans la constellation actuelle de la direction, très peu engagée en faveur d'un processus de changement et d'innovation indispensable à la mise en application de la réforme. Ce constat rejoint d'ailleurs l'avis exprimé par la Commission du Travail et de l'Emploi dans ses rapports en fin de la législature précédente.

Après le vote du projet de réforme en décembre 2011, devenu la loi du 18 janvier 2012, le Ministre a informé Mme la directrice, en présence d'un témoin, qu'il ne la proposerait pas au Conseil de Gouvernement pour continuer à exercer la fonction de directrice de l'ADEM sous l'empire de la nouvelle loi organique de cette administration. D'aucuns diront que cette façon de procéder est discutable au regard du droit de la fonction publique; la question cruciale toutefois est celle de savoir si l'ADEM pourra dorénavant devenir un instrument percutant dans la lutte contre le chômage. Or, pour atteindre cet objectif, il est impératif de la doter d'une équipe de direction motivée et engagée en faveur du changement. En tout état de cause, il est faux d'affirmer que Mme la directrice n'aurait pas été informée, le contraire est vrai.

Quant aux membres du comité de direction provisoire, il faut souligner que les trois personnes désignées dans le cadre d'une solution ad hoc pour faire partie du comité d'accompagnement de la réforme ont gardé leur statut antérieur de fonctionnaire à l'ADEM.

Ce comité d'accompagnement était appelé à soutenir la directrice dans la mise en œuvre de la réforme; cette collaboration a connu un succès relatif mais non entièrement convaincant.

Parallèlement, une entreprise externe de "change management" a été chargée d'étudier et d'accompagner activement la transition organisationnelle au sein de l'ADEM. Les constatations et recommandations de ce Bureau ont mis à jour des déficiences manifestes dans le fonctionnement et ont abouti à un rapport intermédiaire.

Bien qu'initialement non destiné au public, M. le Ministre remet à présent ce rapport à la commission afin que les membres puissent juger eux-mêmes du bien-fondé de sa décision (Ce document à traiter confidentiellement est transmis aux membres de la commission par courrier séparé).

Quant à la communication avec les trois fonctionnaires ayant fait partie du comité d'accompagnement pris individuellement, M. le Ministre précise ce qui suit:

- un fonctionnaire a longtemps paru ne pas remplir les conditions d'études requises selon le Ministère de la Fonction publique - 4 années d'études universitaires - pour accéder à un poste de direction, ce département ministériel ayant toutefois opéré un revirement dans cette position au tout dernier moment consistant à dire que ces conditions d'études ne seraient finalement pas requises.

Il s'y ajoute que le fonctionnaire en question a fait sa demande d'accéder à la carrière supérieure par le biais de la carrière ouverte, demande que le Ministre appuie fortement. La procédure afférente n'aboutira toutefois pas avant octobre prochain, de sorte que M. le Ministre devait admettre que l'intéressé n'était à ce stade de toute façon pas éligible à une fonction de direction.

- une deuxième fonctionnaire a été convoquée par le Ministre en son bureau en date du 10 mai dernier pour

- être informée qu'elle ne ferait pas partie de la future direction de l'ADEM,
- se voir soumettre une offre d'être affectée au Ministère du Travail et de l'Emploi et se voir confier des tâches importantes au sein de ce département ministériel.

Il en ressort clairement que cette fonctionnaire encore était avertie de ce qu'elle n'avait pas vocation à rejoindre la future nouvelle direction de l'ADEM.

- Quant au troisième fonctionnaire en question, M. le Ministre concède qu'il a omis - par inadvertance - de l'informer. A posteriori, il a eu un entretien avec ce fonctionnaire pour lui

soumettre une offre quant à ses futures fonctions au sein de l'ADEM, offre qui ne le pénalise d'aucune façon.

Ce fonctionnaire vient d'informer le Ministre de ce qu'il compte accepter cette offre consistant à se voir confier la responsabilité du nouveau service "Contentieux".

Pour conclure, le Ministre souligne qu'une réunion qui vient d'avoir lieu la veille entre les 3 membres de la nouvelle Direction qui entameront leur fonction le 1^{er} septembre prochain et tous les chefs de service et d'agence, après une certaine froideur compréhensible en début de réunion, s'est finalement déroulée dans un climat constructif et encourageant pour l'avenir de l'ADEM. Voilà pourquoi, le Ministre se dit confiant que la nouvelle direction maîtrisera le défi de faire de l'ADEM un instrument performant de promotion de l'emploi. Face à ce défi majeur, la manifestation de toutes sortes de frustration n'a aucune importance.

Pour conclure, M. le Ministre présente encore brièvement la qualification et les antécédents professionnels des trois futurs membres de la direction.

Le président de la commission souligne que s'il est vrai que la compétence de nomination aux fonctions directoriales appartient au seul Gouvernement, il est tout aussi vrai qu'en l'espèce le Gouvernement s'est à maintes reprises appuyé sur les prises de position de la Commission parlementaire du Travail et de l'Emploi et que partant cette dernière a parfaitement le droit d'interpeller le Ministre sur les modalités particulières ayant entouré les choix finalement retenus.

2. 6373 Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail

La commission, avec toutes les voix moins une abstention, adopte définitivement deux amendements parlementaires dont le principe a déjà été admis au cours de la réunion du 18 juin 2012 et qui ont été préalablement communiqués aux membres de la commission sous forme de projet de lettre au Conseil d'Etat, ceci dans la teneur suivante:

Amendement 1 [Article 1^{er}, point 20 - (article unique, point 20)]

Le point 20° de l'article 1er du texte gouvernemental complète l'article L. 433-2 du Code du travail par un paragraphe (6) libellé comme suit:

„(6) Dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leur fonction représentative dans un environnement international, les membres du groupe spécial de négociation et du comité d'entreprise européen bénéficient de formations sans perte de salaire.“

Le Conseil d'Etat constate que le projet se limite à transcrire dans la loi la formulation vague, dépourvue de toute valeur normative, de la directive. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de donner un contenu concret à ce droit, notamment en ce qui concerne le temps de travail à mettre en compte aux employeurs, l'organisation des cours de formation et la prise en charge de leurs coûts.

La Chambre de Commerce pour sa part considère que pour des raisons d'égalité de traitement entre représentants, le droit à la formation reconnu par la Directive 2009/38/CE aux membres du groupe spécial de conciliation et du comité d'entreprise européen devrait être exercé dans des conditions similaires à celui accordé aux représentants nationaux du personnel, c'est-à-dire aux membres des délégations du personnel, visés à l'article L. 415-10 du Code du travail.

La Chambre de Commerce plaide par conséquent en faveur d'un encadrement des formations en question et suggère, pour le paragraphe (6) de l'article L. 433-2 du Code du travail, le nouveau libellé suivant:

„(6) Dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leur fonction représentative dans un environnement international, les membres du groupe spécial de négociation et du comité d'entreprise européen bénéficient de formations sans perte de salaire suivant les dispositions prévues à l'article L. 415-10.“

La Commission du Travail et de l'Emploi considère que cette proposition de texte rencontre également les critiques émis par le Conseil d'Etat. Par conséquent, la commission reprend ce texte sous forme d'amendement.

Amendement 2 [Article 2 (Article unique, point 21°)]

L'article 2 règle le sort des accords sur l'information et la consultation transnationales des travailleurs déjà en vigueur avant l'entrée en application des nouvelles dispositions communautaires, en posant le principe du maintien de ces accords.

Pour assurer une meilleure lisibilité des dispositions figurant au projet de loi, le Conseil d'Etat estime, à l'instar de la Chambre de Commerce, que ledit article 2 mérite de figurer au sein même du Code du travail.

La commission partage cette approche du Conseil d'Etat et par conséquent il y a lieu de modifier également la structure du projet de loi qui ne comportera dès lors qu'un article unique, l'article 2 devant le point 21 de cet article unique.

La commission propose d'insérer le texte de l'article 2 dans le Code du travail sous forme d'un article L. 433-9 nouveau, sous la section 4 du chapitre III. L'intitulé de ladite section 4 sera complété comme suit:

"Surveillance, contentieux, sanctions pénales et dispositions transitoires".

Le point 21° nouveau de l'article unique prendra donc la teneur suivante:

"21° Au chapitre III, la section 4 prend l'intitulé "Surveillances, contentieux, sanctions pénales et dispositions transitoires" et est complétée par l'article L. 433-9 ainsi libellé:

Art. L. 433-9 (1) Sans préjudice de l'article L. 432-2, paragraphe (2), les accords visant l'information et la consultation transfrontalières des travailleurs dans les entreprises ou les groupes d'entreprises de dimension communautaire valablement conclus ou révisés avant le 6 juin 2011 restent d'application, à condition qu'ils soient applicables à l'ensemble des travailleurs couverts par le Titre III du Livre IV du Code du travail et garantissent une représentation des travailleurs de l'ensemble des Etats visés à l'article L. 431-2 du Code du travail dans lesquels l'entreprise ou le groupe d'entreprises de dimension communautaire possède un établissement ou une entreprise.

(2) Les accords conclus à partir du 6 juin 2011 et avant l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas soumis aux obligations découlant de la présente loi, soit s'ils sont explicitement reconduits par les parties pour la durée prévue à l'accord, soit s'ils font l'objet d'une reconduction tacite, pour la durée prévue à l'accord.

(3) Lorsque les accords visés aux paragraphes (1) et (2) qui précèdent, qui avaient été conclus pour une durée déterminée, arrivent à expiration après l'entrée en vigueur de la présente loi, les parties à ces accords peuvent décider d'un commun accord de les

reconduire ou de les réviser. Cet accord doit être écrit et daté et porter les signatures des représentants dûment habilités de l'entreprise ou du groupe d'entreprises et des travailleurs. A défaut d'accord écrit, les dispositions du Titre III du Livre IV du Code du travail telles que modifiées par la présente loi deviennent applicables."

*

Ces amendements sont à présent transmis au Conseil d'Etat et la commission reviendra au dossier dès que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sera disponible.

3. 6442 Projet de loi portant modification: 1. du Code du travail; 2. des articles 1 et 2 du 3 août 2010 1) portant introduction de diverses mesures temporaires visant à promouvoir l'emploi et à adapter les modalités d'indemnisation de chômage et complétant ou dérogeant à certaines dispositions du Code du travail; 2) modifiant les articles L.513-3, L.521-7 et L.523-1 du Code du travail; 3) modifiant la loi modifiée du 17 février 2009 portant: 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du travail; 2. dérogation, pour l'année 2009, aux dispositions des articles L.511-5, L.511-7 et L.511-12 du Code du travail; 3. des articles 2 et 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L.511-12 du Code du travail; 2. dérogation pour l'année 2009, aux dispositions des articles L.511-5, L.511-7 et L.511-12 du Code du travail

Le président M. Lucien Lux consulte la commission sur la procédure à suivre; compte tenu de l'urgence, la commission se déclare d'accord d'évacuer dans une seule réunion l'entiereté de la procédure d'instruction, y inclus l'adoption d'un projet de rapport.

*

M. Roger Negri est désigné comme rapporteur.

La représentante du Ministère du Travail et de l'Emploi présente le projet de loi qui proroge, jusqu'au 31 décembre 2013, différentes dispositions légales dont la validité est actuellement limitée jusqu'au mois d'août, respectivement au mois de décembre 2012.

De plus il complète le dispositif du chômage partiel par un élément nouveau au niveau du chômage partiel de source structurelle, étant donné que certaines entreprises sont engagées dans une phase de restructuration.

Ainsi est-il proposé de procéder à une prorogation pour l'année 2013 des dérogations prévues aux articles 2 et 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 portant modification de l'article L. 511-12 du Code du travail et dérogation pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du travail.

La prorogation de ces mesures de crise s'est avérée utile pour les entreprises et les personnes ayant perdu leur emploi au cours des dernières années. Elle est nécessaire au vue de l'incertitude économique persistante qui entraîne une légère hausse des demandes de chômage partiel.

Il importe dès lors de continuer à mettre à disposition des entreprises frappées par des baisses de leur activité ce dispositif flexible qui a déjà sauvé grand nombre d'emplois.

La modification proposée quant au chômage partiel de source structurelle permettra d'étendre la durée du chômage partiel à 10 mois par année de calendrier à condition que le plan de maintien dans l'emploi soit accompagné d'un plan de redressement couvrant la totalité de la période en question.

La proposition d'étendre cette durée à 10 mois résulte de l'expérience qui a montré qu'une restructuration efficace n'est guère réalisable dans une période de 6 mois.

Les effets de la crise ayant toujours une forte répercussion sur le marché de l'emploi, le projet vise également à prolonger différentes mesures prises par la loi du 3 août 2010 qu'il modifie.

Il s'agit de la prise en charge des charges sociales pendant la durée du préavis en cas de nouvel engagement avant la fin de celui-ci, de l'accès au chômage partiel pour des entreprises confrontées à une réduction d'au moins 40% du temps de travail, de la prise en charge par le fonds pour l'emploi des cotisations sociales pour les entreprises en régime de chômage partiel depuis 6 mois si le nombre d'heures perdues dépasse d'au moins 25% la durée de travail normale, de la réduction de l'âge donnant droit à la prolongation des indemnités de chômage complet, de la prolongation du paiement des indemnités de chômage de 6 mois pour certaines catégories de chômeurs, du décalage de l'application du 2e plafond en matière de paiement de l'indemnité de chômage complet et de l'abrogation du 3e plafond.

Il en est de même pour les dispositions relatives au paiement d'une prime à l'employeur qui engage un chômeur en fin de droits.

Ensuite le projet propose d'abroger le principe légal qui subordonne l'autorisation du Ministre du travail et de l'emploi à la condition que l'activité d'entrepreneur de travail intérimaire soit exercée à titre exclusif.

Cette ouverture est envisagée alors que la réalité actuelle dans ce domaine est telle que l'activité d'une entreprise de travail intérimaire devient de plus en plus indissociable de celle d'un cabinet de recrutement.

Finalement le présent projet répare une lacune du texte actuel qui est apparue lors de l'application pratique des dispositions spéciales pour les chômeurs âgés introduites par la loi du 3 août 2010.

Il s'agit en fait de créer la possibilité de prolonger les occupations temporaires indemnisées des chômeurs de plus de 50 ans au-delà de douze mois jusqu'à la fin des droits spécifiques de certains chômeurs âgés compte tenu de leurs années d'affiliation.

*

Suite à la présentation du projet de loi, la commission procède à l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat.

Intitulé

La commission reprend les redressements matériels proposés par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'intitulé.

Article 1er

1° Le point 1° de l'article 1^{er} abroge le point 1. du paragraphe (1) de l'article L.131-3 du Code du travail qui, pour les entreprises de travail intérimaire, subordonne l'autorisation du ministre ayant le Travail dans ses attributions à la condition que l'activité d'entrepreneur de travail intérimaire soit exercée à titre exclusif.

Cette ouverture est envisagée alors que la réalité actuelle dans ce domaine est telle que l'activité d'une entreprise de travail intérimaire devient de plus en plus indissociable de celle d'un cabinet de recrutement.

Il y a dès lors lieu de supprimer cette obligation de séparation devenue artificielle d'autant plus que cette dissociation ne constitue pas une obligation imposée par la législation européenne.

Dans son avis du 3 juillet 2012 le Conseil d'Etat procède à une analyse détaillée de cette mesure, ceci notamment à la lumière de l'avis critique de la Chambre des salariés du 7 juin 2012.

Ainsi le Conseil d'Etat relève que la Chambre des salariés souligne notamment qu'à ses yeux la suppression de la condition de l'exercice de l'activité de travail intérimaire à titre exclusif permettrait aux entrepreneurs de travail intérimaire de jouer le rôle de l'ADEM en matière de placement. Dans la mesure où toute entreprise privée a par sa nature un but lucratif, la notion de service public de l'emploi serait ainsi remise en cause. La chambre professionnelle cite les grands principes qui doivent gouverner un service public en matière de placement, à savoir le principe de solidarité, d'accès universel, d'égalité de traitement, de disponibilité, de continuité et de durabilité, ainsi que le principe des droits des utilisateurs. Ces principes ne s'imposent pas aux entreprises de recrutement privées.

Face à cette critique, le Conseil d'Etat relève d'abord que le cadre légal actuel est en conformité avec la Convention OIT n° 96 sur les bureaux de placement payants (révisée) approuvée par la loi du 2 février 1958 dans le cadre de laquelle l'Etat s'était engagé à supprimer progressivement « les bureaux de placement payants ».

Le Conseil d'Etat cite ensuite une enquête menée par le CEPS/INSTEAD selon laquelle, « seulement 40% des offres d'emploi sont déclarées à l'ADEM. Pour 52% des recrutements signalés à l'ADEM, l'entreprise déclare utiliser l'agence publique comme un véritable canal permettant de lui fournir des candidats. Enfin, parmi les recrutements où l'on observe une activation de l'ADEM pour prospecter des candidats, 31% ont été concrétisés via l'ADEM. L'ADEM ne constitue donc finalement le canal effectif de recrutement que dans 7% de l'ensemble des recrutements. »

Le Conseil d'Etat en déduit qu'il est dès lors un fait que les techniques de prospection des candidats à l'embauche évoluent largement en marge du cadre légal.

Le Conseil d'Etat constate que le régime légal luxembourgeois tel qu'il résulte de la loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi est plus restrictif que le système en vigueur dans nos pays voisins et notamment en France et en Allemagne.

Ainsi, en France, depuis 2005, la législation a élargi le champ d'action des agences privées d'emploi en leur donnant la possibilité d'exercer, conjointement à l'intérim, une activité de « placement ». Depuis lors, ces agences proposent du recrutement pour le compte d'entreprises et du « placement » en partenariat avec les organismes du service public.

Le Conseil d'Etat souligne que cette approche se sent confortée par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Selon le Conseil d'Etat, force est de constater que les agences privées d'emploi remplissent une fonction désormais incontournable sur le « marché du placement », d'où un écart grandissant entre les dispositions légales et la réalité. Cette évidence a également été reconnue par l'Organisation internationale du travail (OIT) qui a adopté le 19 juin 1997 la Convention n° 181 sur les agences d'emploi privées (convention entrée en vigueur mais non ratifiée par le Luxembourg).

Dans cette nouvelle convention, l'OIT reconnaît « le rôle que les agences privées peuvent jouer dans le bon fonctionnement du marché du travail ».

Cette convention coexiste actuellement avec la Convention n° 96 de 1949 relative aux bureaux de placement payants. En contrepartie de l'abandon de l'interdiction de principe, la Convention OIT n° 181 prescrit des mesures destinées à assurer la protection des travailleurs, spécialement dans la gestion des données. Elle exige également que les partenaires sociaux soient consultés sur la détermination du statut juridique de ces agences.

Le Conseil d'Etat pose également la question de savoir par ailleurs si le cadre légal luxembourgeois interdisant à des entreprises de travail intérimaire d'exercer parallèlement une autre activité est compatible avec la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur. Si les services des agences de travail intérimaire sont formellement exclus du champ d'application de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, il en va autrement des services de placement ou de recrutement qui, selon le vœu de la Commission, et selon l'interprétation donnée par elle à la directive, doivent être couverts par les mesures de mise en œuvre.

Le Conseil d'Etat conclut que l'abrogation de la condition d'exclusivité figurant à l'article L. 131-3 est dès lors conforme aux exigences de la directive susvisée et il approuve cette mesure.

La Commission du Travail et de l'Emploi a pris note des motifs qui ont amené le Gouvernement à proposer la mesure en question ainsi que des réflexions juridiques circonstanciées y relatives du Conseil d'Etat. Au vu de ces explications, la commission peut marquer son accord avec l'abrogation ci-dessus exposée. Toutefois, elle invite également le Gouvernement à tenir compte dans la mesure du possible des soucis motivés exprimés par la Chambre des salariés au sujet de cette innovation assez fondamentale du projet de loi, ceci notamment dans le cadre d'un prochain examen de l'opportunité de la ratification de diverses conventions de l'OIT dont en particulier la Convention 181 ci-dessus mentionnée.

2° Le point 2° de l'article 1^{er} ajoute un nouvel alinéa 4 au paragraphe (2) de l'article L. 523-1 pour réparer une lacune du texte actuel qui est apparue lors de l'application pratique des dispositions spéciales pour les chômeurs âgés introduites par la loi du 3 août 2010.

Il s'agit en fait de créer la possibilité de prolonger les occupations temporaires indemnisées des chômeurs de plus de 50 ans au-delà des douze mois visés à l'alinéa 3 du paragraphe (2) du même article.

Ceci permettra de prolonger l'occupation en question jusqu'à la fin des droits spécifiques de certains chômeurs âgés compte tenu de leurs années d'affiliation.

Le Conseil d'Etat relève que le libellé actuel ne permet la prorogation de l'occupation temporaire indemnisée (OTI) que si le chômeur arrive « en fin de période d'indemnisation ».

Or, le chômeur âgé de plus de 50 ans peut bénéficier d'une période de chômage indemnisé jusqu'à vingt-quatre mois en vertu des dispositions de l'article L. 521-11(3) réglant la durée de l'indemnité de chômage complet. Dès lors, au moment où la période fixée à l'alinéa 3 de l'article L. 521-11(3) est écoulée (deux fois six mois), une des conditions légales permettant de saisir la Commission consultative instituée par la loi en vue de prolonger l'OTI n'est pas encore remplie: le chômeur n'est pas en fin de droit.

Le nouvel alinéa 4, selon le libellé proposé, permettra de maintenir l'OTI durant toute la période de chômage indemnisé. A l'issue de cette période et en application de l'actuel alinéa 4, devenu l'alinéa 5, l'OTI peut être prolongée sur décision du directeur de l'ADEM pour les chômeurs âgés de plus de 50 ans ne bénéficiant pas d'une autre mesure sociale, d'année en année, jusqu'à l'âge de la retraite légale.

Tout en regrettant le libellé quelque peu alambiqué de l'article L. 523-1(2) suite à l'insertion du nouvel alinéa 4 entre l'actuel alinéa 3 et l'actuel alinéa 4, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec la modification proposée.

La Commission du Travail et de l'Emploi marque son accord avec ce point.

Article 2

L'article 2 reprend les articles 2 et 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 portant 1. modification de l'article L. 511-12 du Code du Travail; 2. dérogation pour l'année 2009, aux dispositions des articles L. 511-5, L. 511-7 et L. 511-12 du Code du Travail pour les compléter en vue de les proroger de 12 mois supplémentaires jusqu'au 31 décembre 2013.

Aussi, ce même article 2 ajoute à l'article 3 de la loi modifiée du 17 février 2009 deux nouveaux paragraphes applicables en matière de chômage partiel de source structurelle.

Le nouveau paragraphe (2) permet d'étendre la durée du chômage partiel à 10 mois par année de calendrier à condition que le plan de maintien dans l'emploi soit accompagné d'un plan de redressement couvrant la totalité de la période en question.

Le nouveau paragraphe (3) exclut l'application des dispositions relatives à la prise en charge des cotisations sociales par le fonds pour l'emploi à ce nouveau cas d'ouverture.

Le Conseil d'Etat rappelle sa réticence à l'égard de toutes les dispositions législatives contenant une « *sunset clause* ». Depuis 2009, il est dérogé aux dispositions des articles L. 511-12, L. 511-5 et L. 511-7. Le législateur est obligé d'adopter régulièrement, dans l'urgence, des lois réitérant cette dérogation « temporaire » par rapport aux dispositions du Code du travail censées toujours constituer la loi permanente. Une telle situation ne contribue guère à la sécurité juridique. Elle engendre également tous les ans un travail législatif et administratif fastidieux.

Dans la mesure où une amélioration à court terme de la situation de l'emploi n'est malheureusement pas en vue, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à reconsidérer son approche à l'avenir et à proposer donc la modification des dispositions afférentes du Code du travail, quitte à revenir aux dispositions antérieurement en vigueur par la mise en place

des conditions plus restrictives en cas de reprise de l'économie permettant l'embauche des chômeurs âgés, bénéficiaires des mesures actuellement dérogatoires au Code du travail.

En attendant cette nouvelle approche, vu l'urgence et en ordre subsidiaire, le Conseil d'Etat suggère de remplacer l'énumération des années d'application figurant à l'alinéa 1^{er} de l'article 2 de la loi modifiée du 17 février 2009 précitée comme suit:

« Par dérogation à l'article 1^{er}, l'indemnité de compensation, versée par l'employeur dans le cadre de l'article L. 511-12 du Code du travail au cours des années 2009 à 2013 inclusivement, est entièrement remboursée par l'Etat. »

La même observation vaut pour l'alinéa 2 du même article:

« Au cours des années 2009 à 2013 inclusivement, l'indemnité de compensation sera remboursée par l'Etat à l'employeur ... »

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation concernant la modification proposée à l'article 3 de la loi modifiée du 17 février 2009, sauf à remplacer également dans ce contexte l'énumération des années par la mention « ... des années 2009 à 2013 sont valables ... ».

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie aux considérations critiques du Conseil d'Etat visant les prorogations successives de clauses dérogatoires à des dispositions de base du Code du Travail. La commission invite le Gouvernement à rechercher une solution dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat afin que le législateur puisse opter pour une nouvelle approche au moment où la présente prorogation viendra à terme. Dans ce même contexte, la commission considère qu'il y a lieu de procéder, avant toute éventuelle nouvelle prorogation ou consécration définitive des dispositions législatives visées par le présent projet de loi, à une évaluation globale de la relation entre coût et efficacité dans l'ensemble des mesures en question.

Au plan rédactionnel, la commission reprend les modifications proposées par le Conseil d'Etat.

Articles 3 et 4

L'article 3 modifie l'article 1er de la loi du 3 août 2010 pour proroger les dispositions y contenues jusqu'au 31 décembre 2013.

Il s'agit de la prise en charge des charges sociales pendant la durée du préavis en cas de nouvel engagement avant la fin de celui-ci, de l'accès au chômage partiel pour des entreprises confrontées à une réduction d'au moins 40% du temps de travail, de la prise en charge par le fonds pour l'emploi des cotisations sociales pour les entreprises en régime de chômage partiel depuis 6 mois si le nombre d'heures perdues dépasse d'au moins 25% la durée de travail normale, de la réduction de l'âge donnant droit à la prolongation des indemnités de chômage complet, de la prolongation du paiement des indemnités de chômage de 6 mois pour certaines catégories de chômeurs, du décalage de l'application du 2e plafond en matière de paiement de l'indemnité de chômage complet et de l'abrogation du 3e plafond.

L'article 4 modifie le paragraphe (5) de l'article 2 de la loi du 3 août 2010 pour proroger les dispositions relatives au paiement d'une prime à l'employeur qui engage un chômeur en fin de droits jusqu'au 31 décembre.

Quant à la forme de ces articles, le Conseil d'Etat rappelle ses réserves à l'égard de la méthode législative consistant en des prolongations itératives de dérogations temporaires (voir sub article 2).

Quant au fond ces articles constituant des choix politiques dans le cadre de la lutte contre le chômage ne donnent pas lieu à observation du Conseil d'Etat.

La Commission du Travail et de l'Emploi à son tour marque son accord avec ses articles.

*

Après un bref échange de vues, la commission adopte le projet de rapport établi par le rapporteur M. Roger Negri avec toutes les voix moins une abstention (M. Serge Urbany).

4. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

L'expert de l'ADEM M. Jean Hoffmann remet à la commission un dossier circonstancié comprenant des études statistiques réalisées au cours de 2010 et 2011 sur les caractéristiques de notre marché de l'emploi et sur le profil socio-économique des différentes catégories de demandeurs d'emploi et du chômage.

Il procède ensuite à des explications relatives à une présentation PWP sur le marché de l'emploi luxembourgeois (voir annexe 1).

A) L'emploi salarié

Au 31 mars 2011, l'emploi salarié comptait 349.518 personnes, compte tenu de ses trois composantes essentielles et incontournables:

- les résidents luxembourgeois au nombre de 102.321, soit 29,3%;
- les résidents étrangers, au nombre de 94.046, soit 26,9%;
- les travailleurs frontaliers au nombre de 153.157, soit 43,8%.

Dans la catégorie de travailleurs frontaliers, les frontaliers d'Allemagne et de Belgique représentent à chaque fois approximativement un quart (25,2% respectivement 25,4%) de sorte que presque la moitié (49,4%) sont des frontaliers de France.

L'évolution de l'emploi salarié de 1985 à 2011 est caractérisée par une croissance dynamique continue comportant certaines périodes d'augmentation exceptionnelles et des périodes de tassement à la suite de ralentissements économiques.

Le tableau à la page 4 montre la croissance indicée de l'emploi salarié en ramenant les différents paramètres à l'indice 100 à l'année 1985. Ainsi, il apparaît que le total de l'emploi salarié s'est multiplié au cours d'un quart de siècle par le facteur 2,4. Le nombre total des travailleurs frontaliers a augmenté de 9,5 fois au cours de cette période; la plus forte part dans cette augmentation revient aux frontaliers allemands dont le total s'est multiplié par le facteur 14,3.

Le tableau à la page 6 montre l'évolution récente de l'emploi salarié total de 2007 à 2011 en faisant clairement apparaître les conséquences sur l'emploi en 2009 suite à la rupture de la croissance économique en fin d'année 2008.

Le graphique à la page 8 montre une ventilation de l'emploi salarié par secteur en 2011; il s'en dégage que

- 12,2% des salariés sont occupés dans le commerce,
- 11,9% sont occupés dans le secteur d'activités financières et d'assurance,
- 11,0% dans la construction,
- 9,2% dans l'industrie,
- 7,9% dans le secteur santé et action sociale.

L'ADEM a encore affiné l'analyse en procédant à la ventilation des salariés résidents et frontaliers par secteur en 2011 dont ressort clairement la prédominance des salariés nationaux dans l'administration publique. Les salariés nationaux sont encore nettement "majoritaires" dans le secteur "Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné". Dans tous les autres secteurs, les salariés résidents étrangers et les salariés frontaliers comptabilisés ensemble - dans certains secteurs les salariés frontaliers à eux seuls - représentent plus de la moitié de l'emploi total et ce pour la plupart des secteurs même très nettement.

En procédant à une ventilation des salariés frontaliers dans les différents secteurs par pays limitrophe, on remarque que les frontaliers allemands sont occupés pour la plupart dans le secteur de la construction, ceci à raison de 18,3% et dans le secteur financier et d'assurance à raison de 15,1%.

Les salariés frontaliers belges sont majoritairement occupés dans le commerce (16,2%) et dans le secteur financier et d'assurances (15,8%). La plupart des salariés frontaliers français travaillent dans le commerce (15,4%) et dans l'industrie manufacturière (14%).

A la page 14, un tableau récapitulatif résume les secteurs les plus significatifs en nombre de salariés frontaliers.

B) Les demandeurs d'emploi

Une deuxième partie de l'exposé est consacrée aux caractéristiques des demandeurs d'emploi.

Fin mai 2012, 14.057 demandeurs d'emploi résidents étaient inscrits à l'ADEM ce qui représente un écart annuel de plus de 1.490 demandeurs (11,9%).

A rappeler dans ce contexte la nouvelle méthodologie appliquée par l'ADEM dans le recensement statistique des demandeurs d'emploi (voir à ce sujet le procès-verbal n° 10 de la réunion du 13 février 2012).

Dans ce nombre total de demandeurs d'emploi, on peut différencier quelques grandes catégories:

- 23,7% ont moins de 30 ans.
- 46,4% ont un niveau de formation scolaire inférieure (obligation scolaire);
- 40,4% sont inoccupés depuis plus de 12 mois.

Le taux de chômage désaisonnalisé est de 6,1%.

Le tableau figurant à la page 16 comporte une ventilation des demandeurs d'emploi par niveau de formation et ancienneté d'inscription (situation en mai 2012). Ce tableau confirme un constat établi depuis longue date, à savoir qu'un faible niveau de formation augmente considérablement le risque du demandeur d'emploi de s'enliser durablement dans le

chômage, Ainsi, la part des demandeurs d'emploi au niveau de formation inférieure dépasse 60% du total des demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins 24 mois à l'ADEM.

Il a également été procédé à une ventilation des demandeurs d'emploi par nationalité et par ancienneté d'inscription en mars 2012 (tableaux p. 17 et 18). Il en ressort que la part totale des demandeurs d'emploi luxembourgeois est de 20,4% et celles des travailleurs de nationalité portugaise de 33,3%.

La ventilation des demandeurs d'emploi par nationalité et par niveau de formation (situation en mars 2012 - voir p. 19 et 20) montre que la formation initiale des chômeurs n'est pas la même en fonction de leur nationalité.

Ainsi les demandeurs d'emploi portugais sont proportionnellement bien plus nombreux à avoir une formation de niveau inférieur (70,5%). Tel est également le cas pour les demandeurs d'emploi italiens (près de 46,5%). Inversement, la part des chômeurs d'origine belge à avoir suivi une formation supérieure est importante (43,1%).

On note encore que parmi les demandeurs d'emploi français, allemands et belges, les proportions des personnes peu qualifiées, c'est-à-dire n'ayant de facto accompli que leur seule scolarité obligatoire (entre 13 et 19%) sont bien en-dessous des taux que l'on trouve pour les autres nationalités et que 46,7% des demandeurs en provenance d'un pays hors UE ont une formation de niveau inférieur.

Ces dernières années, la ventilation des Luxembourgeois selon le niveau de formation scolaire a donné des résultats stables. Presque à parts égales, les demandeurs d'emploi luxembourgeois se répartissent comme suit parmi les niveaux de formation: niveaux inférieur (41,9%) et moyen inférieur et moyen supérieur (47%). Seulement 9,8% des demandeurs d'emploi luxembourgeois ont un niveau de formation supérieure fin mars 2012.

C) Les opportunités d'emploi

Le tableau figurant à la page 21 renseigne sur le flux de postes vacants déclarés auprès de l'ADEM de 2007 à mai 2012. Le nombre est croissant, sauf pour l'année 2009 accusant une différence négative de 450 postes déclarés en moins, ceci suite à la crise fin 2008. On peut estimer sommairement que près de la moitié des postes vacants, contrairement à l'obligation légale, ne sont pas déclarés à l'ADEM. Comment réagir face à ce déficit manifeste?

Deux options peuvent théoriquement être envisagées:

- renforcer le caractère contraignant de l'obligation de déclaration incombant à l'employeur, notamment par le biais de sanctions (qui jusqu'à présent n'ont pas été prononcées). Il est douteux que cette voie soit celle promettant le plus de succès.

Un nombre plus élevé de vacances de poste pourrait certes être déclaré, mais ceci dans une simple approche formaliste des employeurs destinée à se conformer à l'obligation légale, sans que soit pour autant réellement promu le rapprochement entre offres d'emploi et demandeurs d'emploi. Les frustrations pourraient même s'amplifier dans l'hypothèse de postes vacants déclarés dans le seul but de suffire à l'obligation légale, mais de facto déjà occupés au moment de la déclaration.

- investir dans la qualité du service offert par l'ADEM paraît dès lors constituer un moyen largement préférable pour inviter les employeurs à confier à l'ADEM le rôle de facilitateur dans le rapprochement adéquat entre demandeur et offre d'emploi. L'accent doit dès lors être mis sur l'amélioration de la gestion des offres d'emploi. A cet égard, l'ADEM poursuit un projet d'envergure consistant dans la mise en application effective d'une nouvelle

nomenclature des emplois et activités, à savoir le système français ROME (Répertoire opérationnel des métiers et des emplois - voir annexe 2). Ce répertoire sert à identifier aussi précisément que possible chaque métier. Dans sa troisième version actualisée de 2009, le ROME répertorie 531 fiches regroupant plus de 10.000 appellations différentes de métiers et emplois. Le code ROME, composé d'une lettre et quatre chiffres, se structure en trois niveaux:

- la lettre (de A à N) indique une famille de métiers (au nombre de 14);
- la lettre et les deux premiers chiffres identifient le domaine professionnel (au nombre de 110);
- la lettre et les quatre chiffres, représentant le code ROME, renvoient à la fiche métier.

Ce système a été créé en 1989 par l'ANPE (aujourd'hui Pôle Emploi) en France et est également utilisé en Belgique ainsi qu'aux Pays-Bas, le cas échéant légèrement modulé. Il est par ailleurs recommandé par la Commission européenne.

Le système doit servir comme un outil de travail favorisant l'insertion et la reconversion professionnelles. Il s'agit d'un langage commun aux entreprises se proposant de déclarer un poste vacant.

L'avantage du système réside dans le concept d'"aire de mobilité" qui, au plan informatique, permet une recherche floue aidant salariés et demandeurs d'emploi à repérer les métiers dans lesquels ils ont le maximum de chances de réussir. Ce concept d'aire de mobilité entend montrer comment un emploi ou métier peut être proche d'un autre emploi/métier alors qu'à première vue, ils ne se ressemblent apparemment pas. Les matrices d'affinité permettent par exemple d'identifier un métier proche de celui du demandeur, qu'il pourra exercer moyennant un surplus de formation.

Les pourparlers avec les responsables français en vue de la reprise intégrale sont actuellement en cours et devraient pouvoir aboutir prochainement.

*

La suite de la présentation comporte encore une différenciation des opportunités d'emploi en fonction des secteurs; il en ressort qu'en 2011 sur les 24.655 postes déclarés vacants à l'ADEM, les secteurs les plus représentés ont été

- le secteur des activités de services administratifs et de soutien avec 20,5%,
- le secteur du commerce, réparation d'automobiles et de motocycles avec 11,3%,
- le secteur "Santé humaine et action sociale" avec 11%.

Quant au secteur financier, les statistiques montrent que ce secteur a jusqu'à présent limité les dégâts en temps de crise. Ainsi de décembre 2008 à décembre 2011, on enregistre une augmentation de l'emploi du secteur financier de 102 unités (+ 0,2%). Cette augmentation globale se décompose en une diminution du personnel des banques de 510 salariés contre une augmentation de 612 salariés chez les autres professionnels du secteur financier. En mars 2012, 41.418 personnes sont occupées dans le secteur financier, ce qui représente un surplus de 998 personnes (+ 2,4%) par rapport à mars 2011.

Quant au travail intérimaire, les graphiques (p. 24 et 25) confirment l'effet "baromètre" de cette forme de travail en ce sens que cette dernière est directement affectée par de fortes variations conjoncturelles et a fortiori par des périodes de crise. Ainsi le travail intérimaire a connu une croissance ininterrompue jusque fin 2008 où déjà la crise se fait sentir. En prenant le mois de juin comme référence, on constate une diminution de 32,5% de juin 2008 à juin 2009, ceci hors effet saisonnier. On remarque une amélioration en 2010 par rapport à

2009, mais de nouveau une stagnation respectivement une décroissance en 2011 et début 2012.

En procédant à une analyse plus détaillée du travail intérimaire, on constate que 79% des travailleurs intérimaires sont des hommes (61% pour l'emploi salarié intérieur). En distinguant suivant l'âge, on relève que les travailleurs intérimaires sont plus jeunes que l'ensemble des salariés et que, selon la nationalité, ils sont très majoritairement français (57% du total des travailleurs intérimaires sont de nationalité française contre 24 % de l'emploi salarié intérieur total).

La ventilation du travail intérimaire par secteur fait ressortir que la moitié des intérimaires travaillent dans l'industrie et la construction. Environ 10% des travailleurs intérimaires sont affectés au secteur financier et dans les services aux entreprises. Plus de 15% des intérimaires travaillent dans les autres activités de services: santé et action sociale, les services collectifs, sociaux et personnels et l'administration publique.

Très schématiquement, on peut tirer de ce qui précède les enseignements suivants:

- L'emploi salarié total est toujours en croissance, mais dans une progression moindre qu'auparavant.
- L'emploi des frontaliers enregistre un tassement voire un léger recul en 2009, mais de nouveau un retour à la croissance en 2010 et 2011.
- Le nombre total des demandeurs d'emploi est en augmentation constante depuis 2000, mais avec une dégradation significative en 2009/2010 suite à la crise économique.
- Les opportunités d'emploi ont accusé un déclin en 2008 et surtout en 2009. On constate une inversion de cette tendance en 2010, confirmée en 2011. Toutefois, l'année 2012 ne démarre pas en hausse.
- Enfin, on a constaté une reprise de l'intérim en 2010 qui n'a toutefois pas été confirmée en 2011, ni au début 2012.

* * *

L'expert de l'ADEM présente encore brièvement le bulletin mensuel de l'emploi du mois de mai 2012.

Un schéma graphique (annexe 3) représentant les moyennes annuelles de l'emploi salarié national, des salariés frontaliers et des demandeurs d'emploi de 1985 à 2011 montre une évolution quasi parallèle de la croissance de l'emploi salarié total et du nombre des salariés frontaliers.

Quant à l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi, il faut tenir compte de différents changements de méthodologie intervenus au cours de cette période. Il reste que le total actuel de demandeurs d'emploi résidents disponibles atteint aujourd'hui avec 14.057 personnes un niveau jamais atteint auparavant.

L'expérience montre encore que notre marché de l'emploi nécessite une croissance de l'emploi de l'ordre de 3 - 4 % pour pouvoir endiguer ou même résorber la progression du chômage.

Dans le cadre de cette présentation du bulletin de l'emploi, il convient de rappeler que depuis janvier 2012, l'Agence pour le développement de l'emploi a une nouvelle méthodologie statistique concernant les données mensuelles sur le chômage.

Le changement méthodologique s'est avéré nécessaire afin de donner une plus grande cohérence aux données publiées par l'ADEM, de les rapprocher davantage aux réalités du marché de l'emploi et d'assurer la comparabilité au plan international. Pour y parvenir, un groupe de travail composé de l'ADEM, du STATEC et de la BCL s'est basé sur les normes et bonnes pratiques européennes et internationales en vigueur, notamment celle d'Eurostat et du Bureau International du Travail (BIT). La nouvelle méthodologie est définie dans une note technique de l'ADEM.

Le bulletin mensuel de l'Emploi publié par l'ADEM prend en compte les changements méthodologiques en cause qui se basent sur des critères clairs et transparents comparables à ceux appliqués dans les autres pays européens.

L'objectif est de renforcer ainsi l'utilité du bulletin mensuel comme instrument statistique pour l'analyse du marché de l'emploi. Les changements opérés ont également leur utilité pour les missions à remplir par le nouvel observatoire pour l'emploi.

Quant aux travailleurs frontaliers qui à partir du 1^{er} mai 2012 ont le droit de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès de l'ADEM, il n'est pas envisageable d'en ajouter le nombre tout simplement au nombre des demandeurs d'emploi résidents, ce qui d'un coup ferait significativement augmenter le taux de chômage. Au plan statistique, il s'agit de deux entités non comparables, ceci dans la mesure aussi où les travailleurs frontaliers sont encore recensés dans leurs services publics nationaux de l'emploi. Il n'empêche que l'ADEM est intéressée à obtenir une meilleure perception de l'évolution de la population des travailleurs frontaliers.

Quant au taux de chômage au sens large, il faut constater que le Luxembourg était le seul pays à y inclure d'office les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure pour l'emploi. En procédant de la sorte, on aurait dû à la limite encore inclure dans ce taux de chômage élargi les travailleurs intérimaires comme chômeurs potentiels au terme de leur contrat intérimaire. Il est certes indispensable d'avoir des informations précises sur cette catégorie de demandeurs, mais il est nécessaire, au regard de la détermination du taux de chômage global, de procéder de façon plus différenciée dans la prise en compte statistique et de ne pas qualifier de prime abord comme chômeurs les demandeurs d'emploi se trouvant dans une mesure pour l'emploi.

Les principales innovations méthodologiques sont les suivantes:

1. Détermination du nombre de demandeurs d'emploi disponibles

L'ancienne méthode incluait dans la population des personnes enregistrées auprès de l'ADEM et considérées comme des demandeurs d'emploi, également toutes les personnes en congé de maladie et de maternité. Or, celles-ci ne sont pas à considérer comme demandeurs d'emploi suivant la définition du BIT. Ainsi, on parle dorénavant de demandeurs d'emploi disponibles. Cette population ne prend pas en compte les demandeurs en congé de maladie depuis plus de sept jours ou en congé de maternité au moment de l'extraction des données. Ces derniers restent cependant inclus dans la population des personnes inscrites auprès de l'ADEM.

Concrètement, le nombre de demandeurs d'emploi disponibles inscrits en fin de mois dans le bulletin ne comprend plus les personnes rentrant dans les deux catégories prédéfinies. Afin d'assurer la comparabilité de données, l'ADEM a rétroactivement procédé aux calculs pour la

détermination du nombre de demandeurs d'emploi disponibles en fonction de cette nouvelle méthode en remontant les exercices antérieurs jusqu'à 2006. Cette façon de procéder permet de produire des séries cohérentes et comparables pour ces exercices.

2. La dessaisonalisation des données

Le nombre de demandeurs d'emploi varie en fonction des saisons ce qui rend les comparaisons dans le temps difficiles. Ainsi, il n'est pas pertinent d'analyser, à partir des données brutes, l'évolution d'un mois sur l'autre puisqu'il n'est pas possible de déterminer si cette évolution est due aux changements saisonniers ou non. C'est pourquoi ces données doivent être corrigées des variations saisonnières; il faut extraire la composante saisonnière de la série brute. Cette dessaisonalisation est effectuée systématiquement par le STATEC en utilisant un programme informatique qui a été mis au point par Eurostat.

3. La publication mensuelle des données

Les données statistiques mensuelles sur le chômage sont dorénavant publiées par l'ADEM à travers un communiqué de presse ainsi qu'un bulletin de l'emploi modifié. Cette publication est faite par le directeur de l'ADEM ou la personne habilitée à le faire.

*

Le nouveau bulletin mensuel comporte également un graphique renseignant sur le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles en fin de mois en fonction de la compétence territoriale des 7 agences ainsi qu'un tableau indiquant le flux d'entrée des demandeurs d'emploi au cours du mois.

A noter qu'il ressort du bulletin de l'emploi que la population dite fragilisée, à savoir les salariés handicapés et les salariés à capacité de travail réduite représentent 24% du total des demandeurs d'emploi inscrits.

Une analyse plus détaillée montre que

- 46% de cette population ont dépassé l'âge de 50 ans,
- 80% sont inscrits à l'ADEM plus de 12 mois,
- 65% ont un niveau de formation inférieure.

Ces données suffisent à elles-seules pour illustrer l'importance et la complexité des problèmes entourant cette catégorie de demandeurs, ce qui est encore souligné par l'imminence d'une réforme légale à intervenir dans le statut des intéressés.

*

Dans un bref échange de vues, la commission évoque encore le profil spécifique des jeunes demandeurs d'emploi, en particulier par rapport à leur niveau de formation. Le dossier volumineux communiqué aux membres de la commission comporte une étude détaillée à cet égard dans laquelle on peut lire ce qui suit:

La distribution des jeunes demandeurs d'emploi en fonction de leur niveau de formation évolue lentement.

Sur les 854 jeunes demandeurs d'emploi de niveau inférieur (soit 40% du total des jeunes), 50,8% sont issus de l'enseignement dit "régime préparatoire"/ "complémentaire", 48,5% ont bénéficié d'un enseignement secondaire technique et seulement 0,7% d'un enseignement

secondaire. Sur ces jeunes demandeurs d'emploi, 68,6% ont suivi leurs études au Luxembourg et 18,9 % au Portugal.

Sur les 1.113 jeunes inscrits au 31 août 2010 se prévalant d'un niveau de formation moyen (52,1% du total des jeunes), 94% proviennent d'un régime de formation de type secondaire technique et donc 6% sont issus du régime secondaire dit "classique". 78,2% de ces jeunes demandeurs d'emploi de niveau moyen ont fait leur dernière année d'études dans un établissement scolaire luxembourgeois.

On retient que seulement 20% des jeunes demandeurs d'emploi disposant d'un niveau de formation scolaire moyen proviennent d'une classe terminale de l'enseignement secondaire: 181 de l'enseignement secondaire technique (classe de 13^e et de 14^e) et 46 du secondaire dit "classique" (classe de 1^{ère}). Néanmoins, près de 96% de ces jeunes ont terminé avec succès précisément ces années d'études du secondaire: ils sont titulaires du baccalauréat. En d'autres termes, 4% ont abandonné ces classes terminales du post-primaire.

En ce qui concerne en particulier le régime technique, on note des effectifs élevés de jeunes qui viennent d'une classe de 10^e (219 jeunes), de 11^e (175 jeunes) ou d'une 12^e (474 jeunes). Les taux de réussite pour ces trois années d'études sont respectivement de 50%, 72% et 87%. A souligner encore qu'on compte dans cette population au total quelque 290 jeunes demandeurs disposant d'un diplôme ou certificat équivalant au CATP.

En ce qui concerne les jeunes ayant entamé des études post-secondaires (au total 168 - 7,9% des jeunes), on relève 152 personnes issues d'un régime de type universitaire. Une analyse plus détaillée fait ressortir que 37 personnes ont terminé avec succès une troisième année d'études universitaires et 32 personnes ont poursuivi avec succès au moins quatre années d'études. Les profils des formations sont très variés.

* * *

La commission évoque encore l'ensemble des questions concernant une gestion intelligente des offres d'emploi. Il faut souligner la nécessité d'un suivi régulier et actualisé de l'offre.

Quant à la notion d'emploi approprié, la pratique française consiste à faire signer par le demandeur d'emploi sa fiche d'inscription définissant son profil professionnel et par conséquent les emplois respectivement le genre d'emploi qu'il est susceptible de pouvoir occuper et pour lesquels il doit donc se tenir disponible.

Dans le cadre des efforts favorisant le rapprochement entre demandes et offres d'emploi adéquates, il est entendu qu'à part la mise en place d'un dispositif informatique performant (voir ci-haut explications concernant le ROME), les consultants issus du secteur privé ont un rôle important à assumer.

Quant au secteur d'emploi à bas salaires, on doit souligner l'importance et l'efficacité de formations spécifiques sur mesure destinées à rendre, selon les besoins, les demandeurs d'emploi employables à occuper les postes devenant vacants dans ce secteur.

Luxembourg, le 20 juillet 2012

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

- Annexes: 1. Présentation Powerpoint sur le marché de l'emploi
2. Note concernant le répertoire opérationnel des métiers et emplois (ROME)
3. Schéma graphique concernant les moyennes annuelles de l'emploi salarié, des salariés frontaliers et des demandeurs d'emploi de 1985 à 2011



Le marché de l'emploi luxembourgeois

Luxembourg – Juillet 2012



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Travail et de l'Emploi

Jean Hoffmann



Sommaire

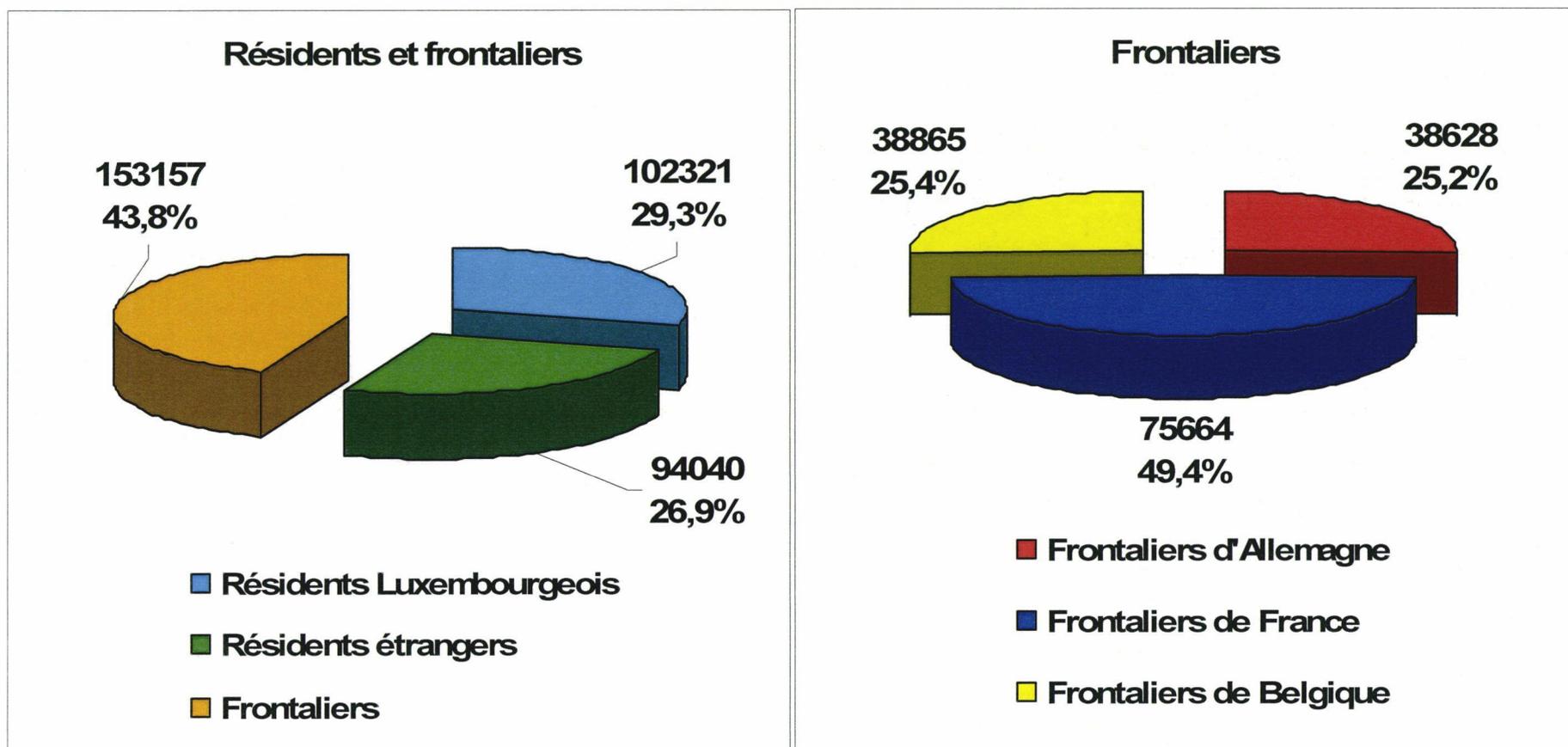


- A. L'emploi salarié - situation, évolution, ventilation
- B. Les demandeurs d'emploi
- C. Les opportunités d'emploi
- D. Le secteur financier
- E. L'intérim

A. Emploi salarié

Au 31 mars 2011 : 349 518 personnes

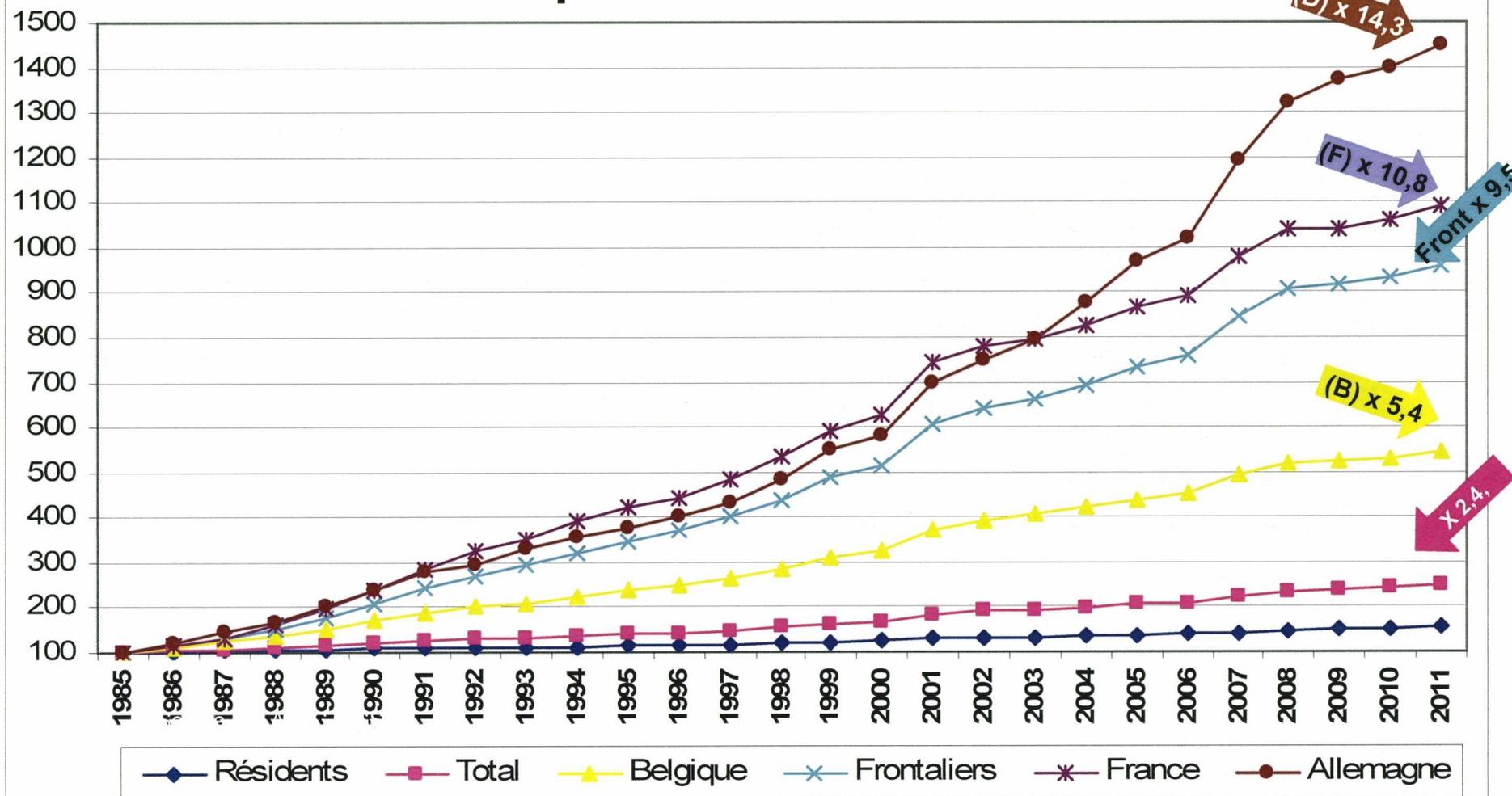
Trois composantes essentielles, incontournables



Croissance indicée de l'emploi salarié (Base 1985 = 100)



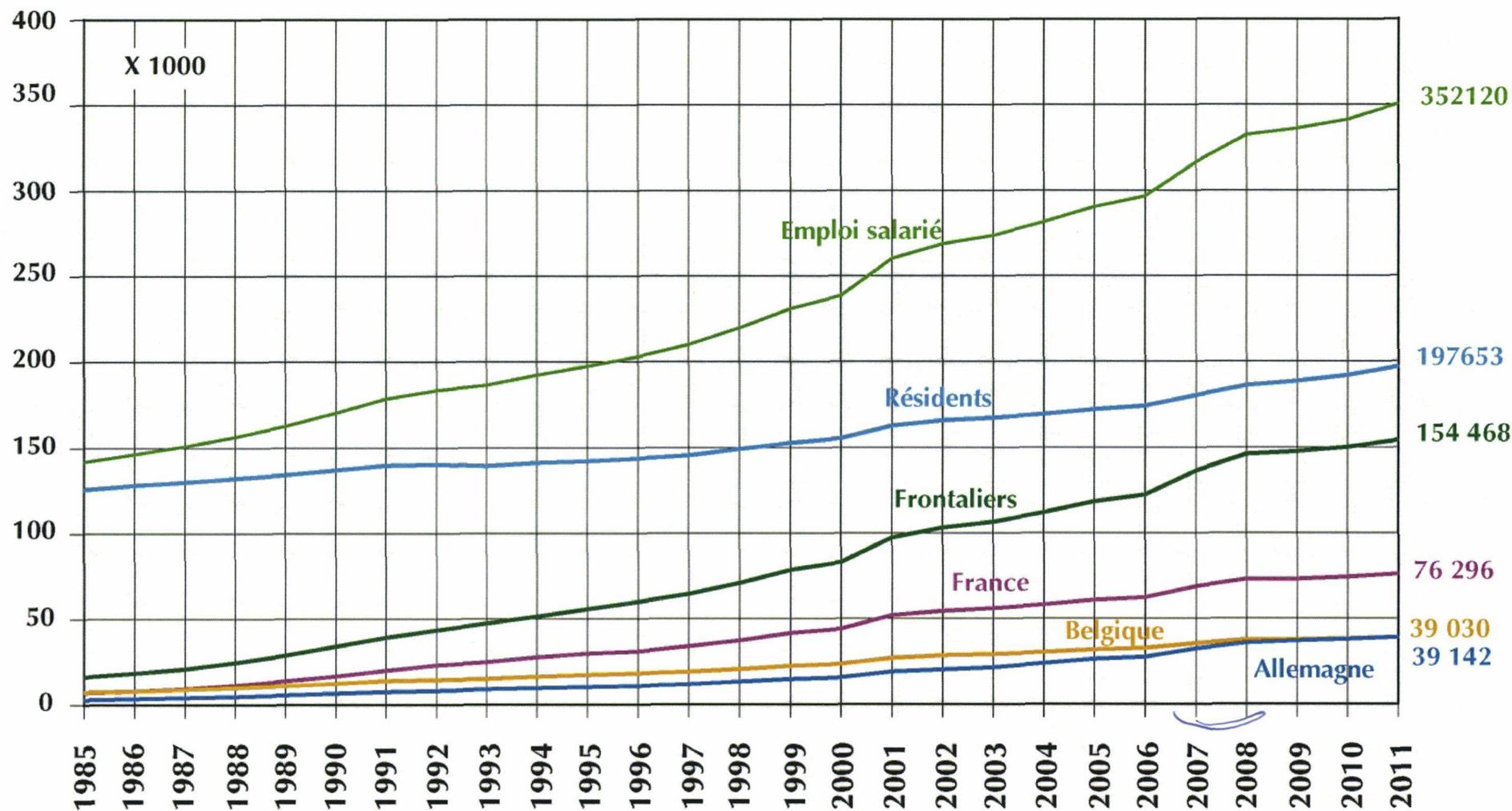
Emploi salarié 1985-2011



Source : STATEC - IGSS

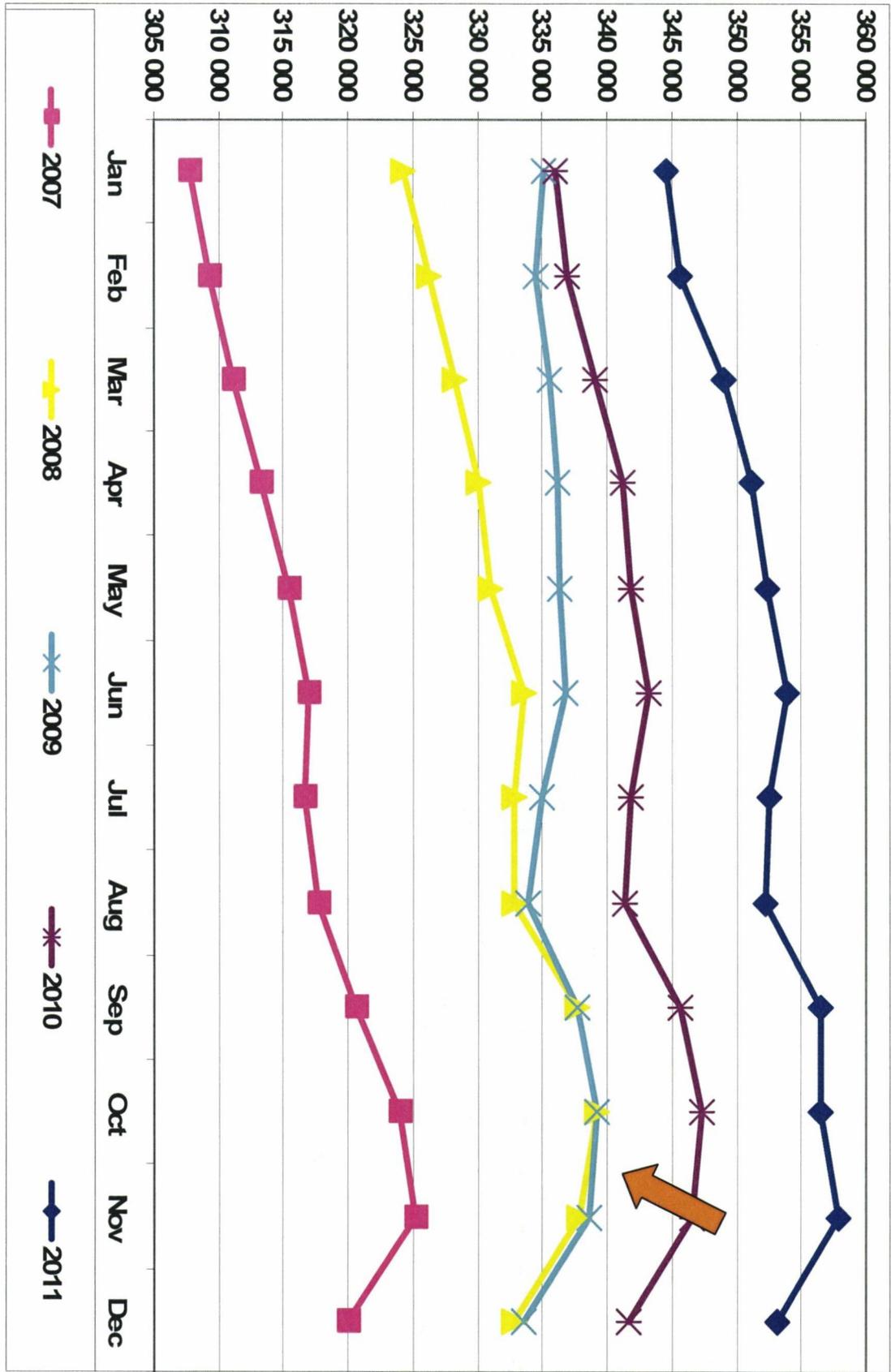
Evolution de l'emploi salarié 1985-2011

Moyenne annuelle

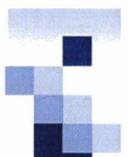




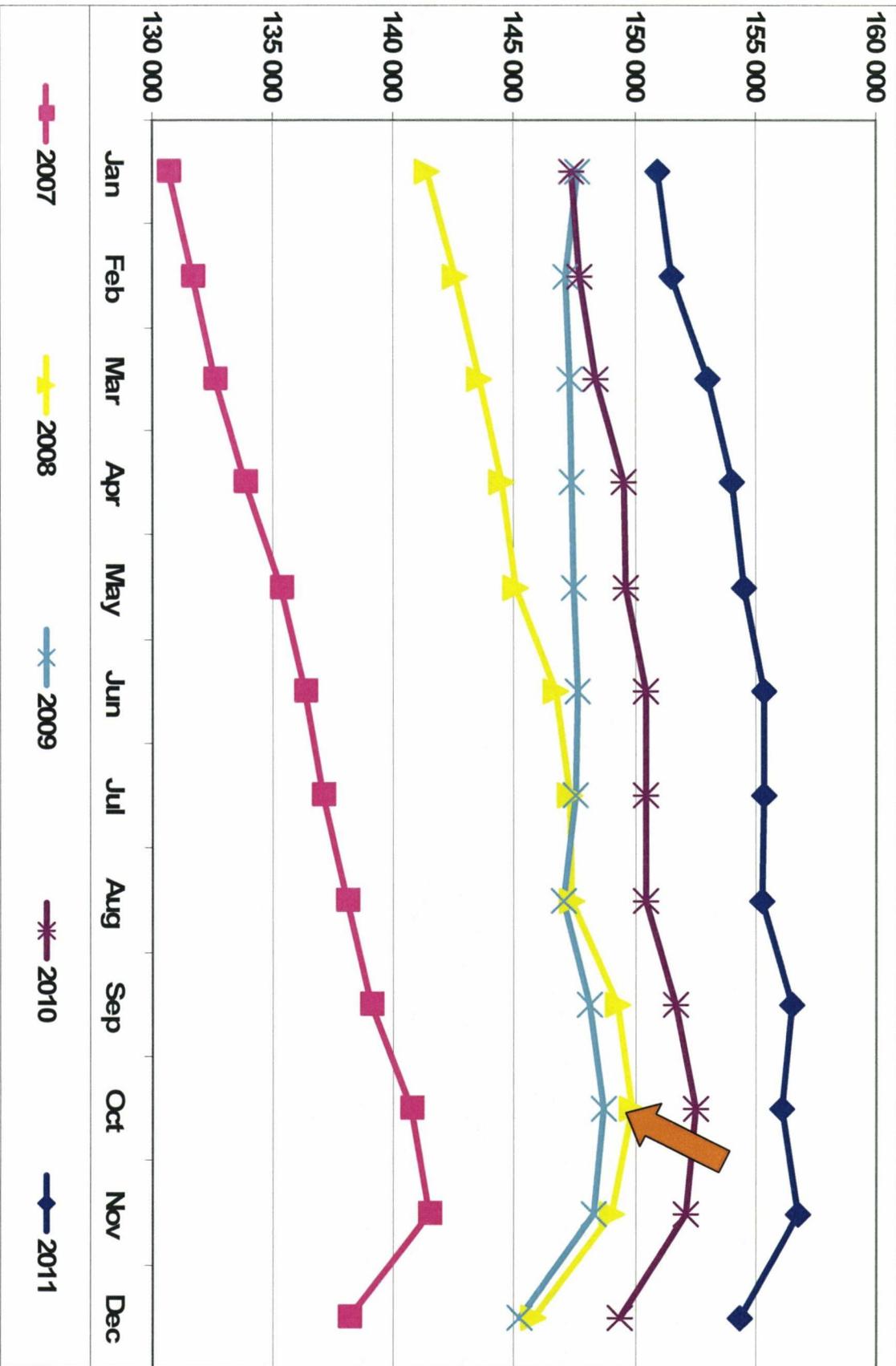
Evolution récente de l'emploi salarié total (résidents et frontaliers)



Source : IGSS Doc. Janvier 2012 - Cellule EURES de l'ADEM



Evolution récente de l'emploi salarié des frontaliers



Source : IGSS Doc. Janvier 2012 - Cellule EURES de l'ADEM

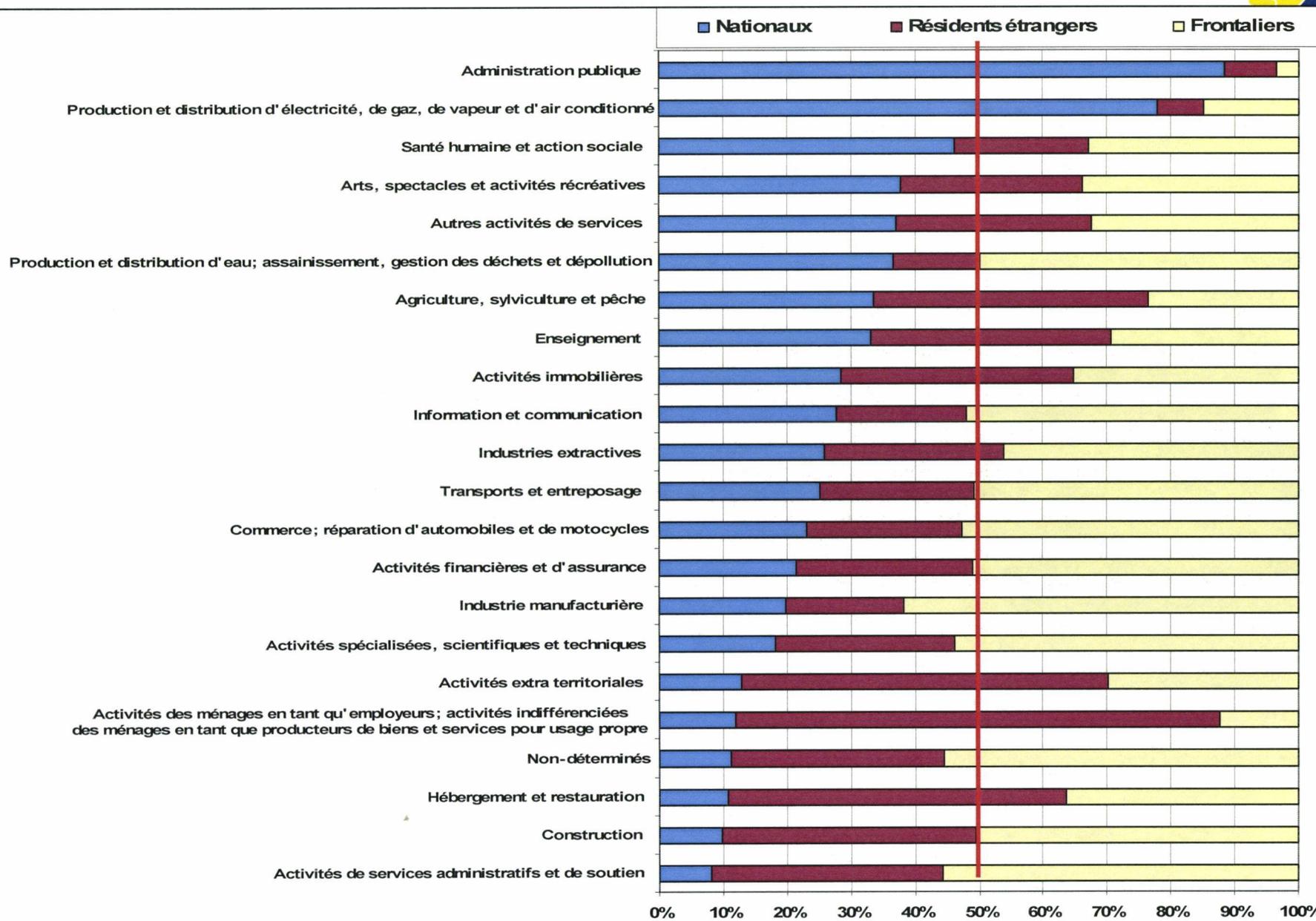
Ventilation de l'emploi salarié par secteur en 2011



Salariés travaillant au Luxembourg selon le code NACE et le pays de résidence au 31 mars 2011

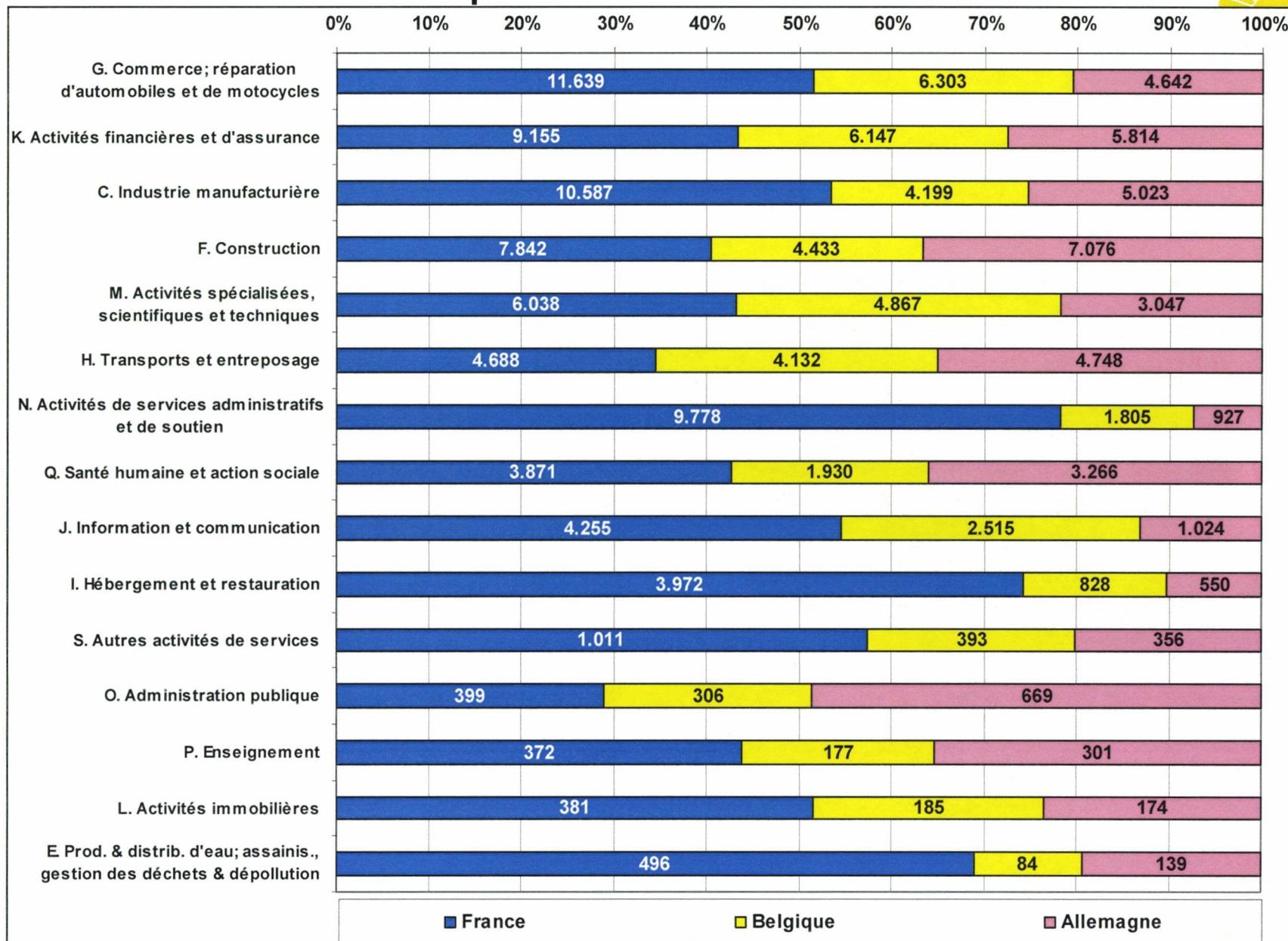
Code NACE	Résidents		Frontaliers				Salariés Total	%
	Lux.	Etr.	F	B	D	Total		
A. Agriculture, sylviculture et pêche	441	567	64	132	114	310	1.318	0,4%
B. Industries extractives	76	82	79	13	44	136	294	0,1%
C. Industrie manufacturière	6.323	5.888	10.587	4.199	5.023	19.809	32.020	9,2%
D. Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	882	81	67	23	80	170	1.133	0,3%
E. Production et distribution d'eau; assainissement, gestion des déchets et dépollution	528	197	496	84	139	719	1.444	0,4%
F. Construction	3.784	15.188	7.842	4.433	7.076	19.351	38.323	11,0%
G. Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles	9.863	10.337	11.639	6.303	4.642	22.584	42.784	12,2%
H. Transports et entreposage	6.693	6.426	4.688	4.132	4.748	13.568	26.687	7,6%
I. Hébergement et restauration	1.592	7.784	3.972	828	550	5.350	14.726	4,2%
J. Information et communication	4.150	3.043	4.255	2.515	1.024	7.794	14.987	4,3%
K. Activités financières et d'assurance	8.907	11.431	9.155	6.147	5.814	21.116	41.454	11,9%
L. Activités immobilières	595	762	381	185	174	740	2.097	0,6%
M. Activités spécialisées, scientifiques et techniques	4.734	7.268	6.038	4.867	3.047	13.952	25.954	7,4%
N. Activités de services administratifs et de soutien	1.816	8.128	9.778	1.805	927	12.510	22.454	6,4%
O. Administration publique	34.781	3.266	399	306	669	1.374	39.421	11,3%
P. Enseignement	955	1.079	372	177	301	850	2.884	0,8%
Q. Santé humaine et action sociale	12.747	5.826	3.871	1.930	3.266	9.067	27.640	7,9%
R. Arts, spectacles et activités récréatives	638	479	309	96	165	570	1.687	0,5%
S. Autres activités de services	2.018	1.671	1.011	393	356	1.760	5.449	1,6%
T. Activités des ménages en tant qu'employeurs; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre	597	3.832	309	92	225	626	5.055	1,4%
U. Activités extra territoriales	73	327	113	43	14	170	570	0,2%
Non-déterminés	128	378	239	162	230	631	1.137	0,3%
TOTAL	102.321	94.040	75.664	38.865	38.628	153.157	349.518	100%

Salariés résidents et frontaliers par secteur en 2011



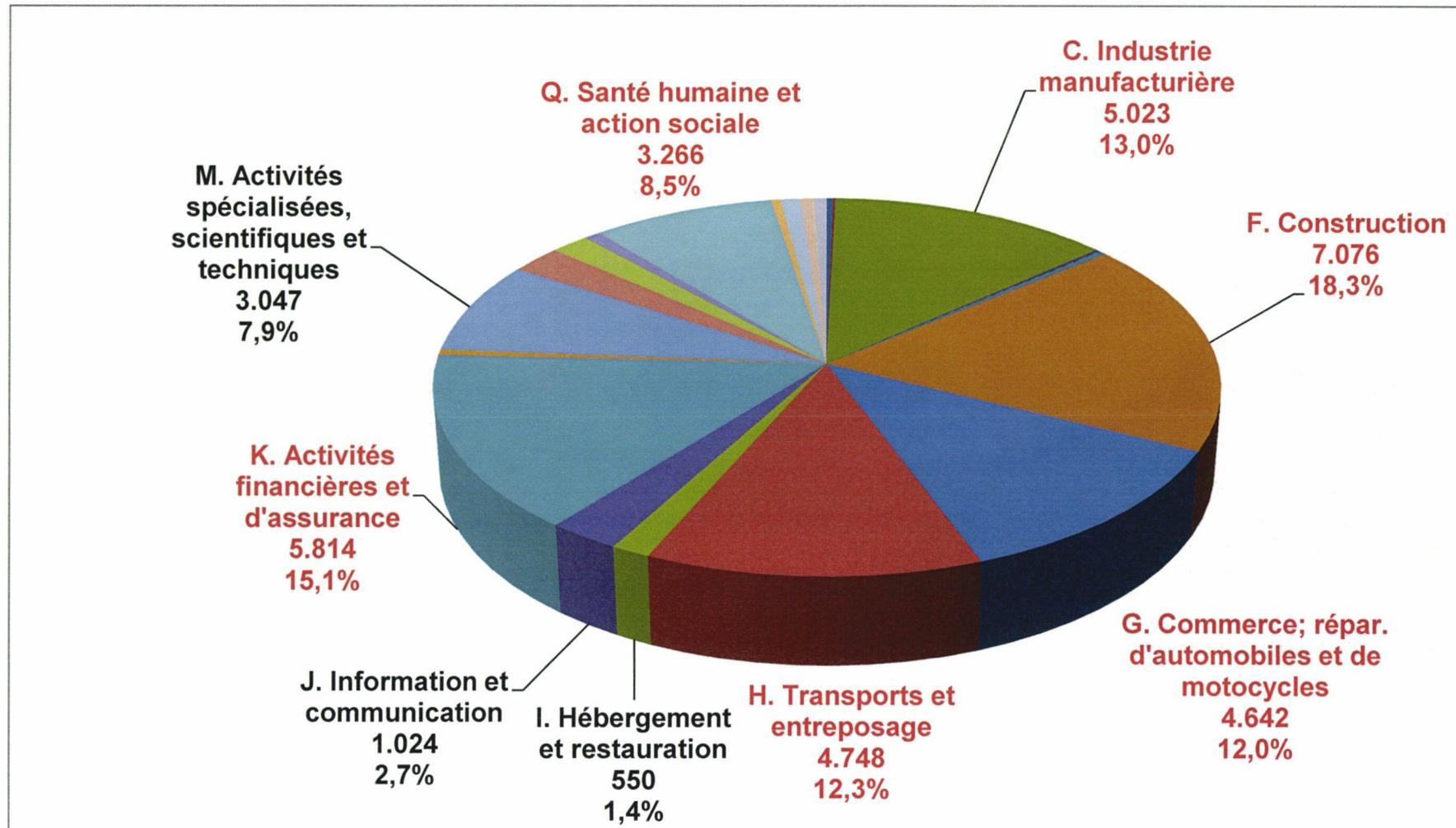
Source : IGSS au 31 mars 2011 - Cellule EURES de l'ADEM

Salariés frontaliers par secteur en 2011



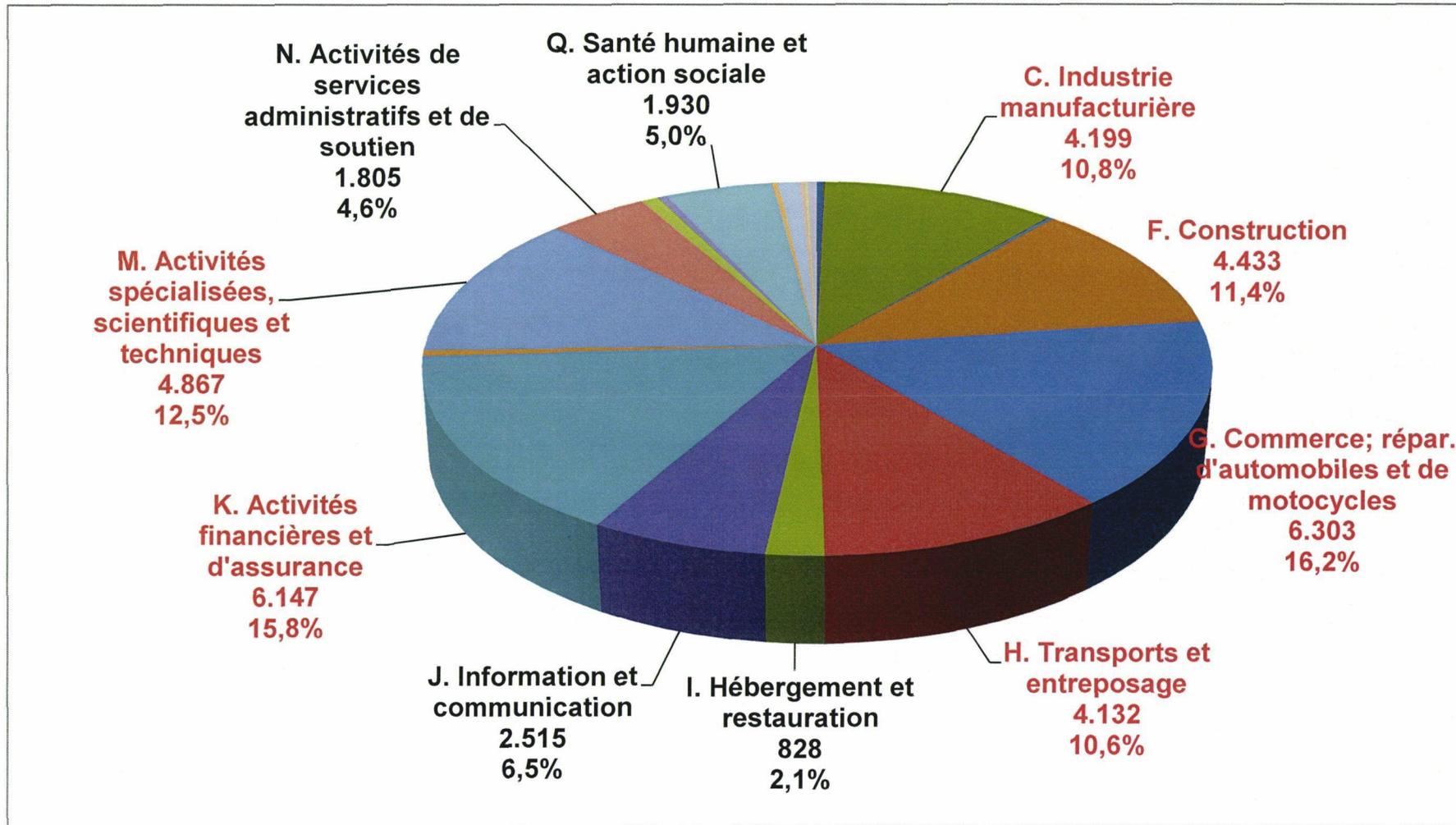
Source : IGSS Données 31 mars 2011 - Cellule EURES de l'ADEM

Salariés frontaliers d'Allemagne en 2011



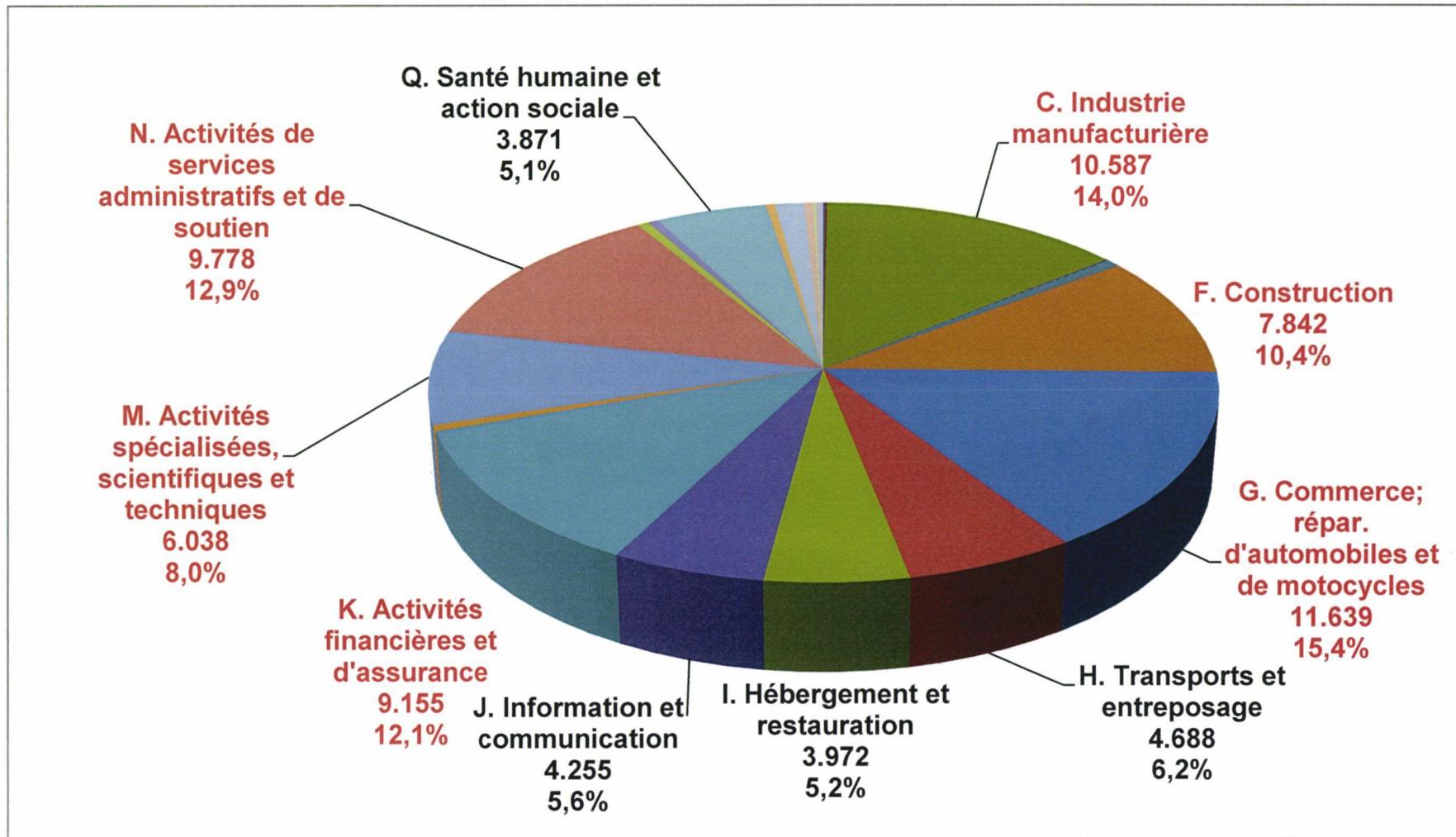
Ces six secteurs totalisent 79,1% des salariés frontaliers d'Allemagne en 2011

Salariés frontaliers de Belgique en 2011



Ces six secteurs totalisent 77,4% des salariés frontaliers de Belgique en 2011

Salariés frontaliers de France en 2011



Ces six secteurs totalisent 72,2% des salariés frontaliers de France en 2011

Source : IGSS Données 31 mars 2011 - Cellule EURES de l'ADEM

Salariés frontaliers par secteur en 2011



Les secteurs les plus significatifs en volume de salariés frontaliers

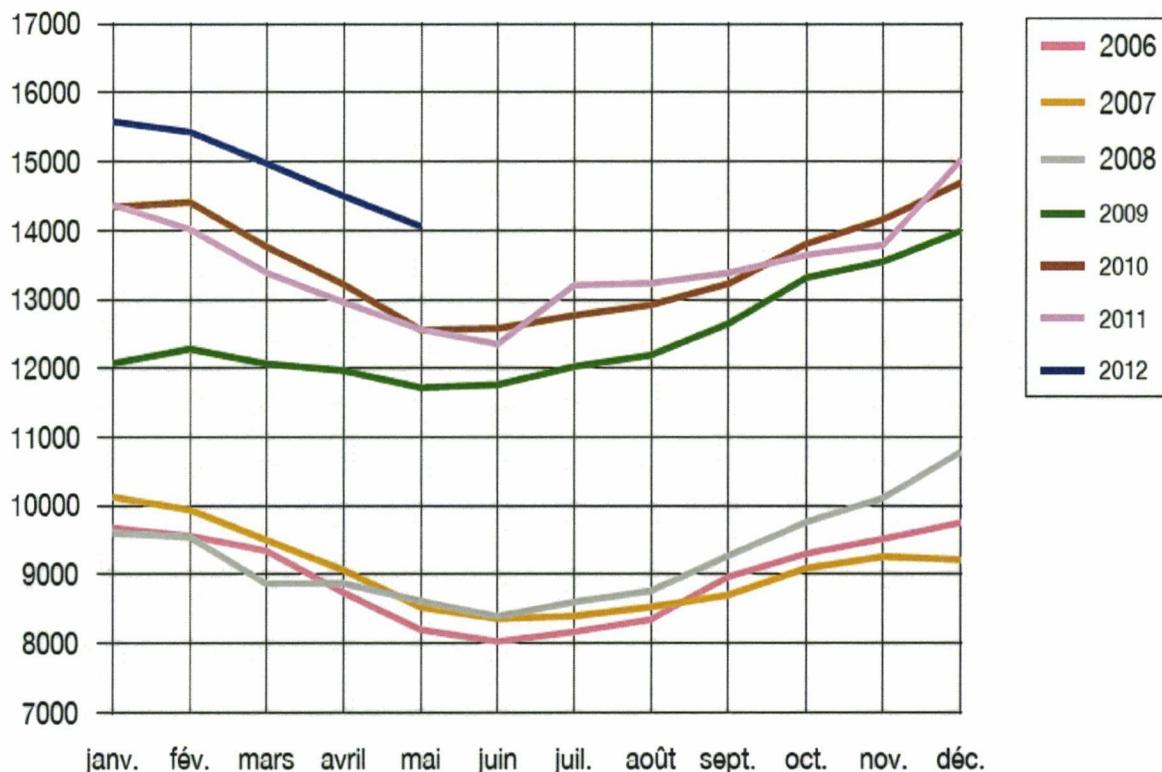
Frontaliers de France		
Code NACE V2	Nombre	%
G. Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles	11 639	15,4%
C. Industrie manufacturière	10 587	14,0%
N. Activités de services administratifs et de soutien	9 778	12,9%
	32004	42,3%

Frontaliers de Belgique		
Code NACE V2	Nombre	%
G. Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles	6 303	16,2%
K. Activités financières et d'assurance	6 147	15,8%
M. Activités spécialisées, scientifiques et techniques	4 867	12,5%
	17317	44,6%

Frontaliers d'Allemagne		
Code NACE V2	Nombre	%
F. Construction	7 076	18,3%
K. Activités financières et d'assurance	5 814	15,1%
C. Industrie manufacturière	5 023	13,0%
	17913	46,4%

B) Les demandeurs d'emploi

Evolution du Chômage depuis 2006



Mai 2012 :

**14.057 demandeurs d'emploi
résidents disponibles**

Ecart annuel : + 1490 (11,9%)

23,7 % ont moins de 30 ans

**46,4 % de niveau inférieur
de formation scolaire**

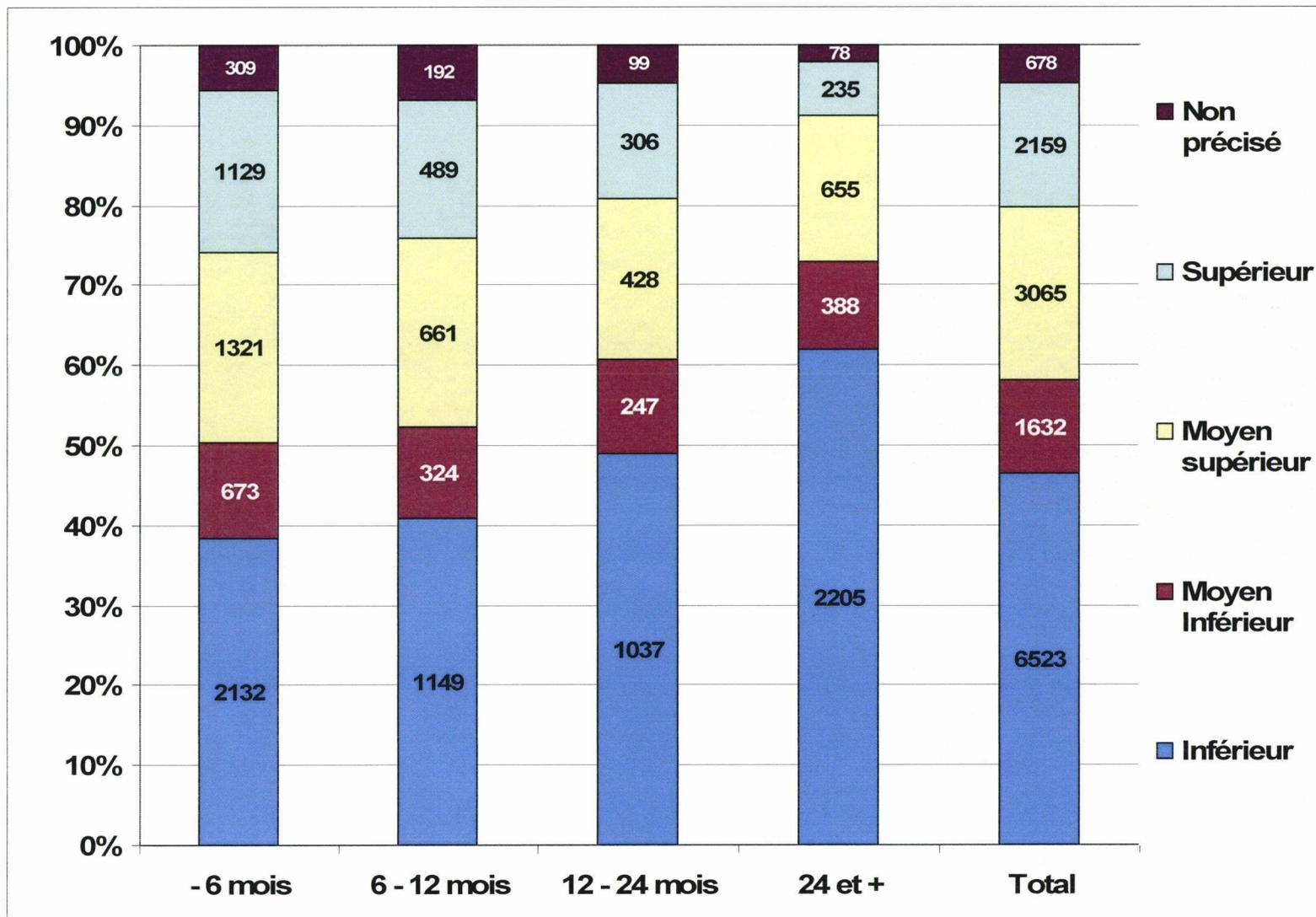
**40,4 % inoccupés depuis + de
12 mois**

**Taux de chômage
désaisonnalisé : 6,1%**

Moyenne annuelle (corrigée des variations saisonnières)			
Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011
9271	12475	13544	13496
	3204	1069	-48
	34,6%	8,6%	-0,4%
Taux de chômage désaisonnalisé			
4,2%	5,4%	5,8%	5,7%

B) Les demandeurs d'emploi

Ventilation par niveau de formation et ancienneté d'inscription - Mai 2012



B) Les demandeurs d'emploi

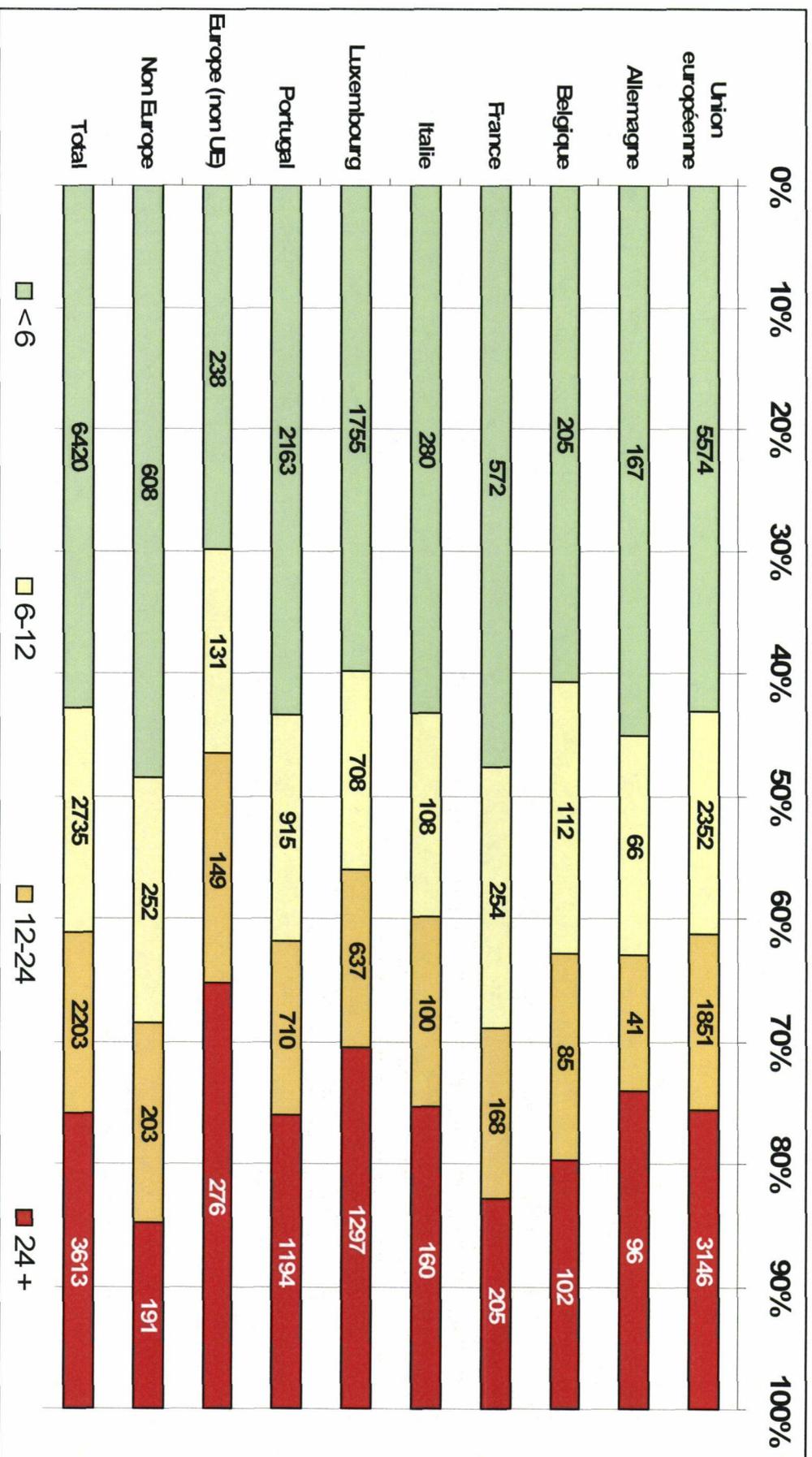
Ventilation par nationalité et ancienneté d'inscription – Mars 2012

Pays / Mois	< 6	6-12	12-24	24 +	Total	Poids/ total		Pays / Mois	< 6	6-12	12-24	24 +	Total
Union européenne	5574	2352	1851	3146	12923	86,3%		Union européenne	43,1%	18,2%	14,3%	24,3%	100%
dont :								dont :					
Allemagne	167	66	41	96	370	2,5%		Allemagne	45,1%	17,8%	11,1%	25,9%	100%
Belgique	205	112	85	102	504	3,4%		Belgique	40,7%	22,2%	16,9%	20,2%	100%
France	572	254	168	205	1199	8,0%		France	47,7%	21,2%	14,0%	17,1%	100%
Italie	280	108	100	160	648	4,3%		Italie	43,2%	16,7%	15,4%	24,7%	100%
Luxembourg	1755	708	637	1297	4397	29,4%		Luxembourg	39,9%	16,1%	14,5%	29,5%	100%
Portugal	2163	915	710	1194	4982	33,3%		Portugal	43,4%	18,4%	14,3%	24,0%	100%
.....												
Europe (non UE)	238	131	149	276	794	5,3%		Europe (non UE)	30,0%	16,5%	18,8%	34,8%	100%
Non Europe	608	252	203	191	1254	8,4%		Non Europe	48,5%	20,1%	16,2%	15,2%	100%
Total	6420	2735	2203	3613	14971	100,0%		Total	42,9%	18,3%	14,7%	24,1%	100%

B) Les demandeurs d'emploi



Ventilation par nationalité et ancienneté d'inscription – Mars 2012



Source : ADEM. 2012 - Cellule EURES de l'ADEM

B) Les demandeurs d'emploi

Ventilation par nationalité et niveau de formation – Mars 2012

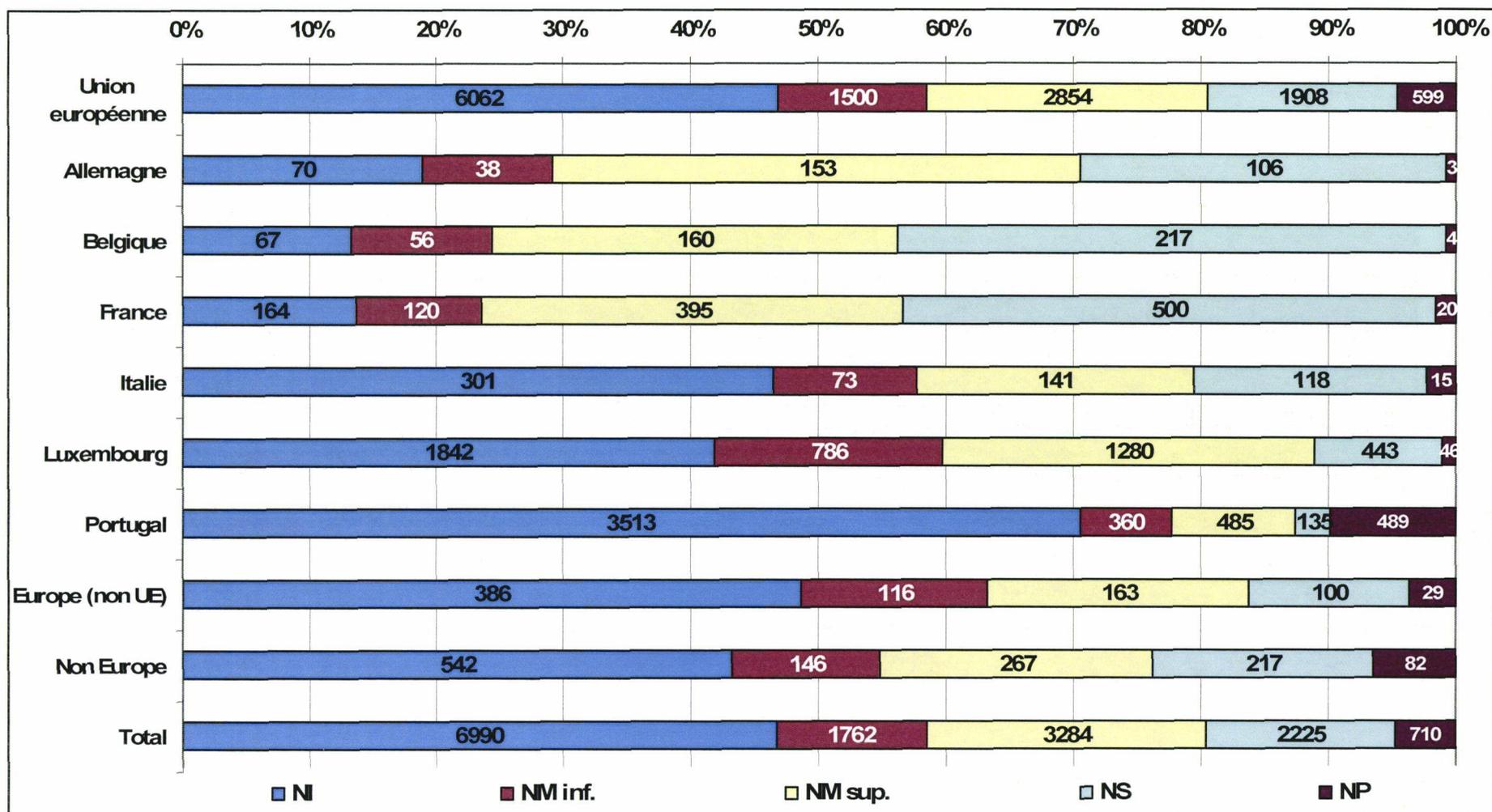
Pays / Mois	NI	NM inf.	NM sup.	NS	NP	Total	Poids/ total
Union européenne	6062	1500	2854	1908	599	12923	86,3%
dont :							
Allemagne	70	38	153	106	3	370	2,5%
Belgique	67	56	160	217	4	504	3,4%
France	164	120	395	500	20	1199	8,0%
Italie	301	73	141	118	15	648	4,3%
Luxembourg	1842	786	1280	443	46	4397	29,4%
Portugal	3513	360	485	135	489	4982	33,3%
.....							
Europe (non UE)	386	116	163	100	29	794	5,3%
Non Europe	542	146	267	217	82	1254	8,4%
Total	6990	1762	3284	2225	710	14971	100,0%

Pays / Mois	NI	NM inf.	NM sup.	NS	NP	Total
Union européenne	46,9%	11,6%	22,1%	14,8%	4,6%	100%
dont :						
Allemagne	18,9%	10,3%	41,4%	28,6%	0,8%	100%
Belgique	13,3%	11,1%	31,7%	43,1%	0,8%	100%
France	13,7%	10,0%	32,9%	41,7%	1,7%	100%
Italie	46,5%	11,3%	21,8%	18,2%	2,3%	100%
Luxembourg	41,9%	17,9%	29,1%	10,1%	1,0%	100%
Portugal	70,5%	7,2%	9,7%	2,7%	9,8%	100%
.....						
Europe (non UE)	48,6%	14,6%	20,5%	12,6%	3,7%	100%
Non Europe	43,2%	11,6%	21,3%	17,3%	6,5%	100%
Total	46,7%	11,8%	21,9%	14,9%	4,7%	100%

Niveaux de formation	
Sans indication pour les diplômes éventuellement acquis	
NI - Niveau inférieur :	scolarité obligatoire
NM inf. - Niveau moyen inférieur :	10ème à 11ème de l'Enseignement Secondaire Technique + 4ème et 3ème Enseignement Secondaire
NM sup. - Niveau moyen supérieur :	12ème à 14ème de l'Enseignement Secondaire Technique + 2ème et 1ère Enseignement Secondaire
NS - Niveau supérieur :	enseignement post-secondaire
NP -	Non précisé

B) Les demandeurs d'emploi

Ventilation par nationalité et niveau de formation – Mars 2012



Source : ADEM. 2012 - Cellule EURES de l'ADEM

C. Les opportunités d'emploi

Postes vacants déclarés à l'ADEM (flux)

MOIS / ANNEE	Postes vacants (Flux)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Janvier	2 352	2 307	1 270	1 702	2 018	2 527
Février	2 022	2 239	1 274	1 611	2 201	2 198
Mars	2 634	1 875	1 327	2 057	3 044	2 307
Avril	2 142	1 928	1 210	1 840	2 557	2 003
Mai	1 930	1 921	1 251	2 270	2 669	2 083
Juin	2 354	1 729	1 254	2 015	1 755	
Juillet	1 945	1 938	1 435	2 160	2 054	
Août	1 723	1 566	1 305	1 917	1 732	
Septembre	1 746	1 645	1 412	1 910	1 914	
Octobre	2 147	1 566	1 533	1 838	1 819	
Novembre	1 546	1 205	1 157	1 790	1 587	
Décembre	1 254	1 099	1 198	1 478	1 315	
Moyennes mensuelles	1 983	1 752	1 302	1 882	2 055	

$\Delta = -231$ (-11,6%)	$\Delta = -450$ (-27,7%)	$\Delta = +580$ (+44,5%)	$\Delta = +173$ (+9,2%)	
-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	----------------------------	--

C. Les opportunités d'emploi (2)



Sur les 24 655 postes vacants déclarés à l'ADEM (flux) en 2011

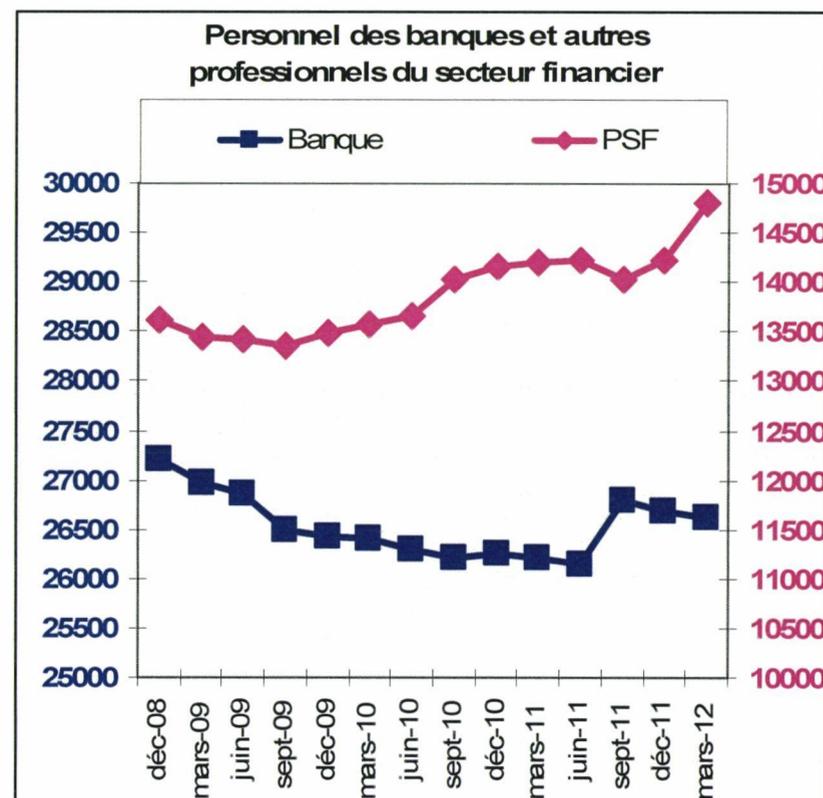
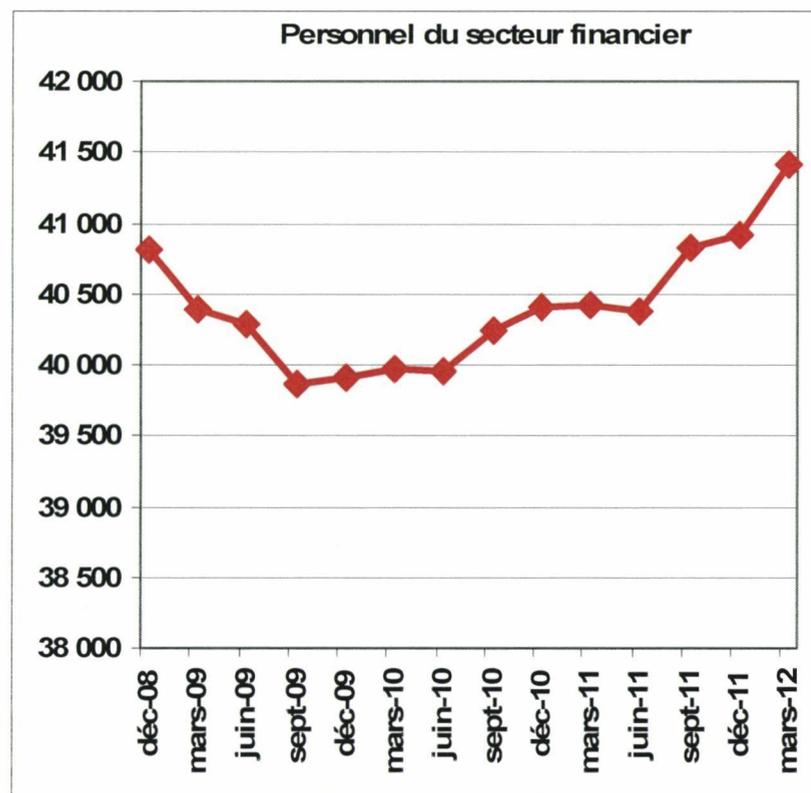
78 % des postes se concentrent dans les branches d'activités suivantes :

	Nbr	%/tot.
C. INDUSTRIE MANUFACTURIERE	1015	4,1%
F. CONSTRUCTION	1711	6,9%
G. COMMERCE; RÉPARATION D'AUTOMOBILES ET DE MOTOCYCLES	2783	11,3%
I. HÉBERGEMENT ET RESTAURATION	1849	7,5%
K. ACTIVITÉS FINANCIÈRES ET D'ASSURANCE	1918	7,8%
M. ACTIVITÉS SPÉCIALISÉES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES	2246	9,1%
N. ACTIVITÉS DE SERVICES ADMINISTRATIFS ET DE SOUTIEN	5075	20,6%
Q. SANTÉ HUMAINE ET ACTION SOCIALE	2703	11,0%

D. Le secteur financier

Evolution de l'emploi dans le secteur financier

Le secteur financier a limité les dégâts



Source : Commission de Surveillance du Secteur Financier, Luxembourg

De décembre 2008 à décembre 2011 :

augmentation de l'emploi du secteur financier de **+ 102** unités (+0.2%) :

-510 dans le personnel des banques et **+612** chez les autres professionnels du secteur financier

Mars 2012 : 41.418 personnes dans le secteur financier (à 1 an d'écart + 998 personnes soit +2,4%)

E.

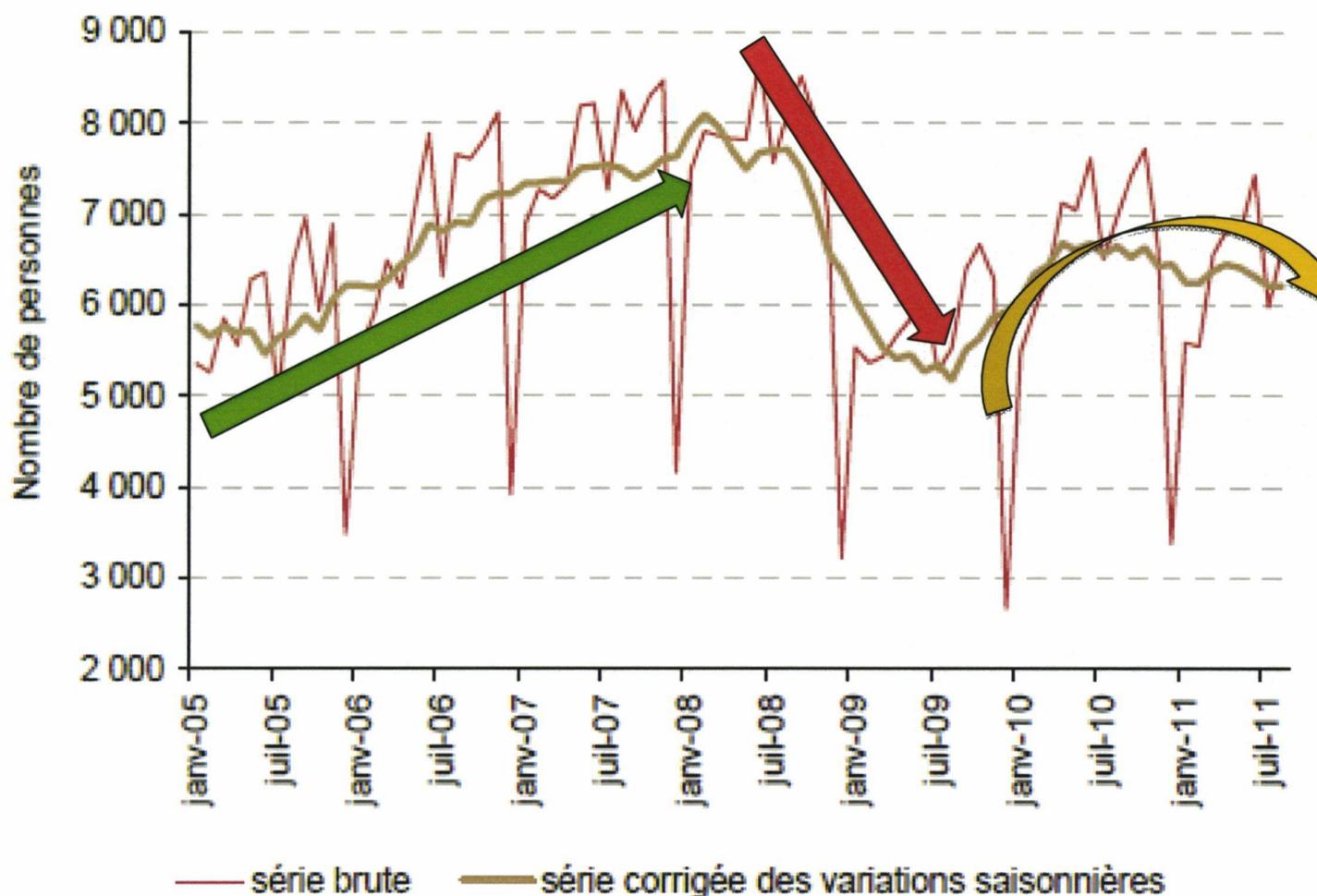
Le travail intérimaire (1)



Une croissance ininterrompue jusqu' à la mi-2008.

Le travail intérimaire a particulièrement souffert de la crise en 2009

La reprise amorcée en 2010 ne se confirme pas en 2011 ni au début 2012



E. Le travail intérimaire (1b)

Travail intérimaire : croissance ininterrompue il y a quelques années.

Dès fin 2008, l'effet « baromètre » se fait sentir.

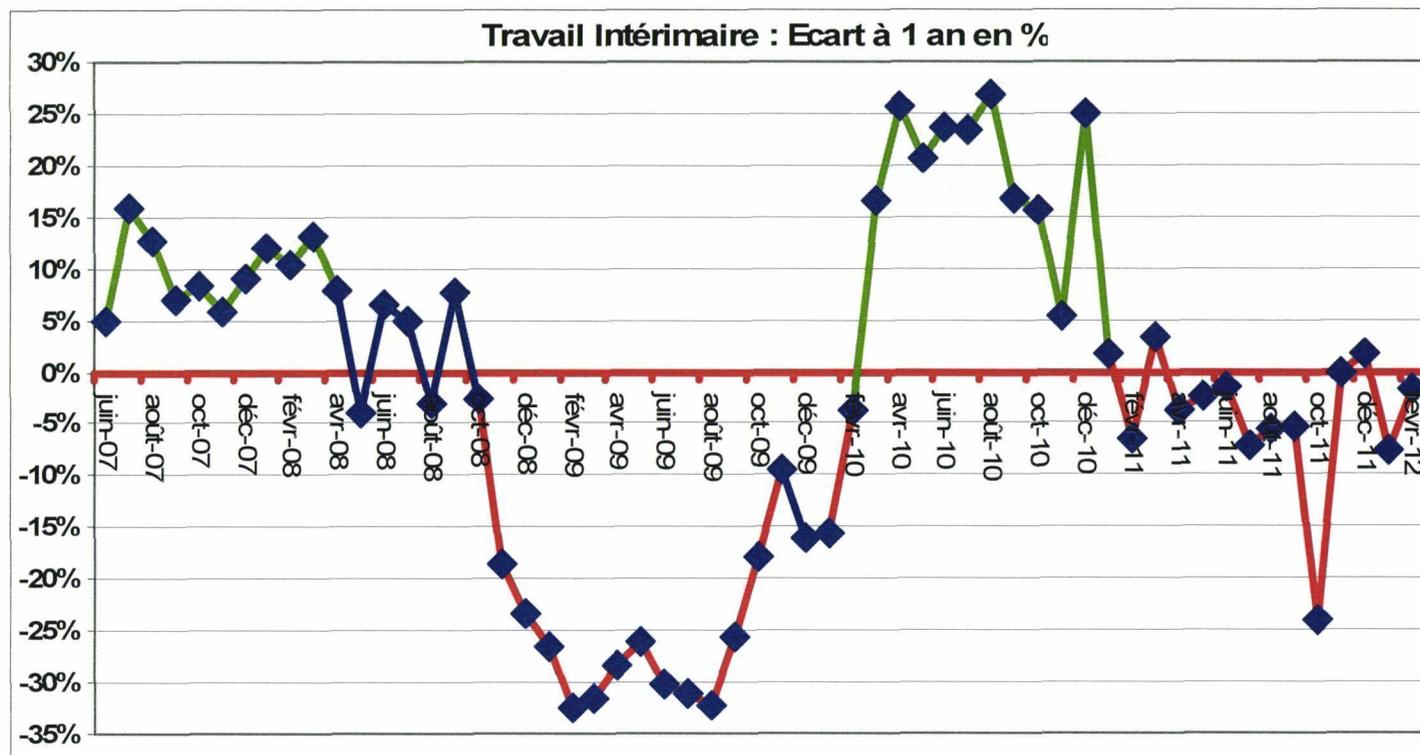
Avec juin comme référence (hors aspect saisonnier) : **-32,5%** en 2009 / 2008

Amélioration en 2010 / 2009

Stagnation et décroissance en 2011

Début 2012 : encore des écarts à un an négatifs

Travail intérimaire		
	Nbre	Écart 1 an
juin-05	6732	4,9%
juin-06	8258	22,7%
juin-07	8591	4,0%
juin-08	9129	6,3%
juin-09	6159	-32,5%
juin-10	7620	23,7%
juin-11	7503	-1,5%



E.

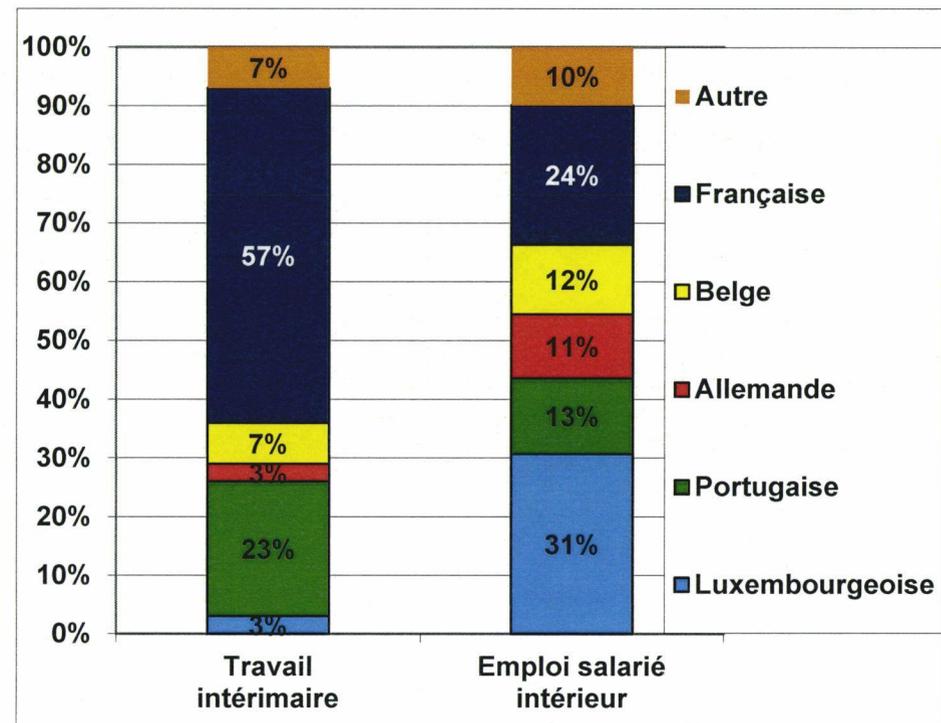
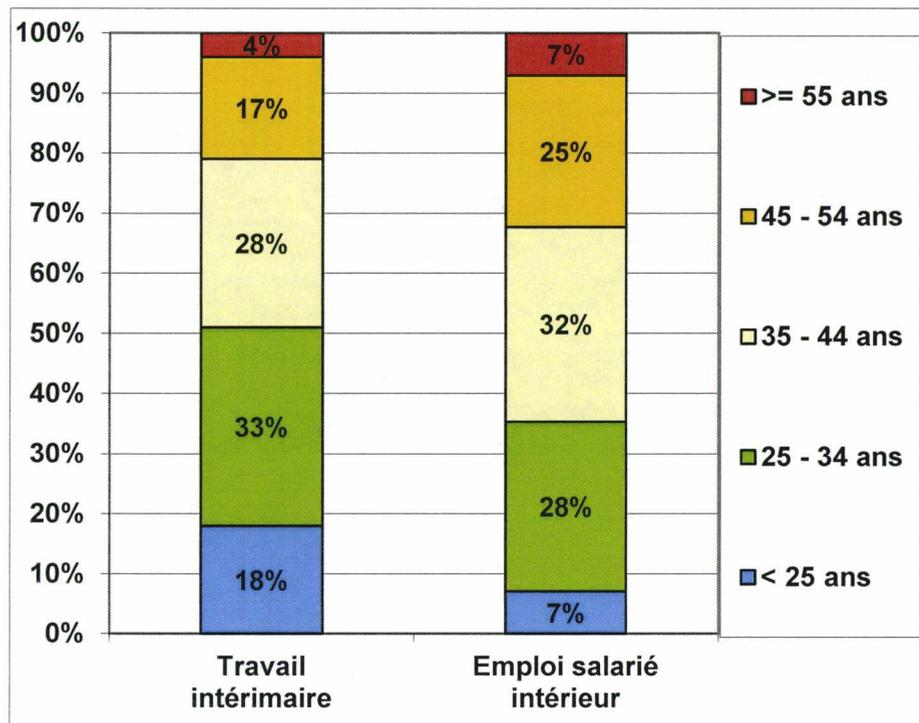
Le travail intérimaire (2)



79 % des travailleurs intérimaires sont des hommes
(61% pour l'emploi salarié intérieur).

Selon l'âge, les travailleurs intérimaires sont plus jeunes que l'ensemble des salariés.

Selon la nationalité, les travailleurs intérimaires sont majoritairement français



Sources : IGSS, STATEC données 2011

E.

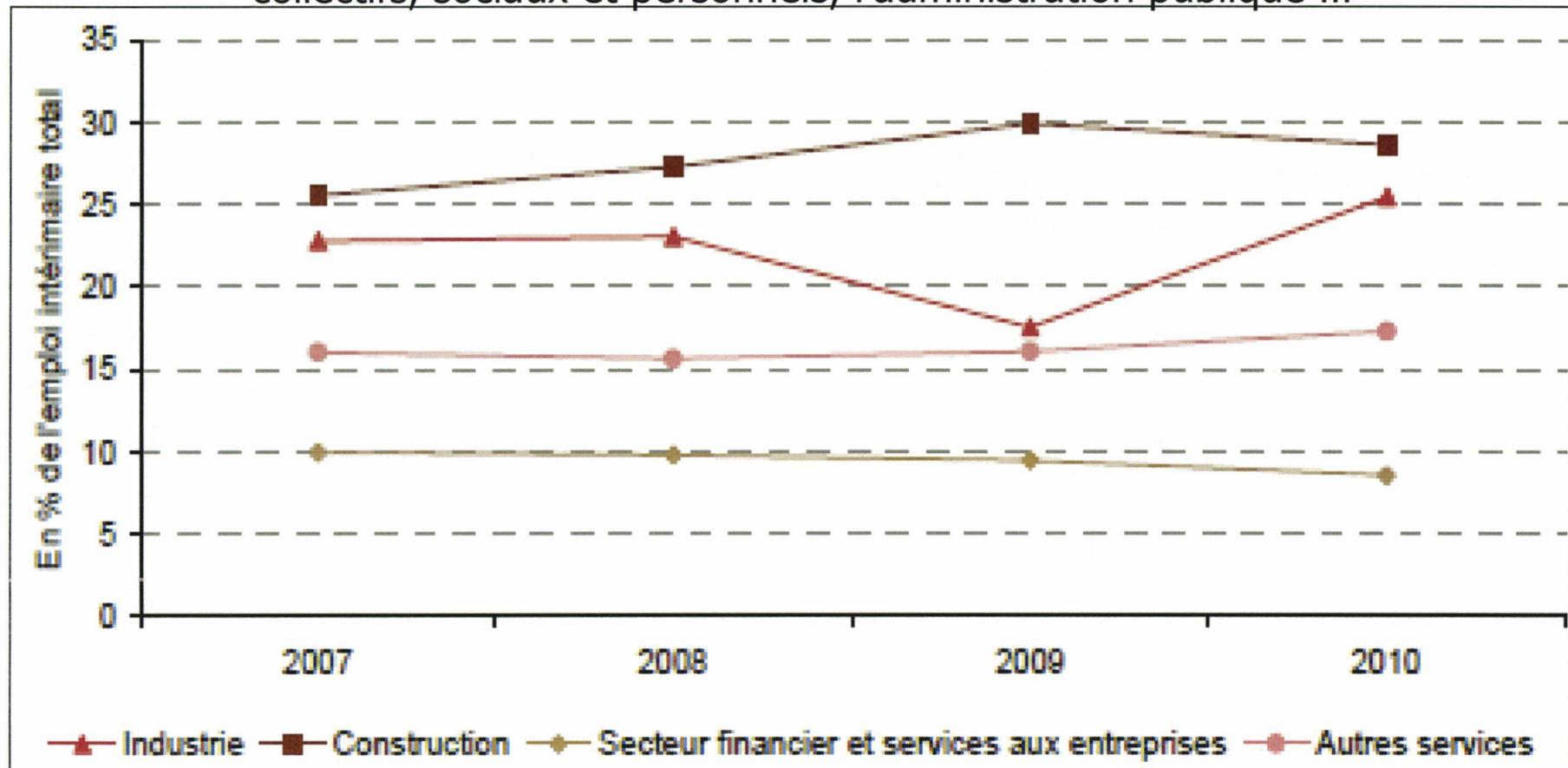
Le travail intérimaire (3)



La moitié des intérimaires travaillent dans l'industrie et la construction

Environ 10% sont affectés au secteur financier et aux services aux entreprises.

Plus de 15% dans les autres activités de services : santé et action sociale, les services collectifs, sociaux et personnels, l'administration publique ...



Sources : IGSS.

Que retenir ?



Emploi salarié total :

- en croissance - progression moindre qu'auparavant.



Emploi des frontaliers :

- tassement voire léger recul en 2009
- retour à la croissance en 2010 et 2011



Demandeurs d'emploi :

- en augmentation depuis 2000 - dégradation en 2009/ 2010 !
- tassement en 2011 à confirmer ...?



Opportunités d'emploi :

- déclin en 2008 et surtout en 2009
- inversion de tendance en 2010 et confirmée en 2011
- 2012 ne démarre pas en hausse



Reprise de l'intérim en 2010 mais non confirmée en 2011...ni au début 2012



ROME, un référentiel des métiers et des emplois

Elaboré par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), le Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) paru en 1993 et réactualisé en 1999, est un référentiel d'information professionnelle et un outil de travail favorisant l'insertion et la reconversion professionnelles.

Yvonne-Marie Ruedin

Instrument à disposition des professionnels de l'ANPE pour saisir et rapprocher les offres et les demandes d'emploi, largement utilisé à l'occasion du bilan de compétences, de l'orientation professionnelle, de l'insertion et de la reconversion professionnelles, le dictionnaire ROME, créé par l'ANPE, est un référentiel national sur les métiers et les emplois. Il sert de support à l'analyse qualitative et à la définition de profils d'offres et de demandes d'emplois déposées dans les agences locales de l'emploi. Il représente une source documentaire opérationnelle et actualisée sur les contenus des emplois et des métiers, et renforce le langage commun entre l'ANPE et ses partenaires.

La nomenclature ROME est structurée en 22 grandes catégories professionnelles (11 pour le tertiaire et 11 pour les emplois/métiers à caractère plus technique ou industriel), parmi lesquelles sont définis 61 domaines professionnels différents.

Catégories professionnelles

Premier niveau de la nomenclature, la catégorie professionnelle privilégie le croise-

ment du statut social (employé, ouvrier qualifié, cadre, etc.) avec le milieu professionnel d'appartenance dominant. 22 catégories.

Domaines professionnels

Le domaine professionnel renvoie à un champ de savoirs et de savoir-faire techniques qui nécessitent des connaissances et des compétences susceptibles d'être mises en œuvre dans l'exercice d'une activité. Ces savoirs et savoir-faire techniques sont liés soit à une fonction (par exemple personnel d'entretien, maintenance), soit à un type d'organisation du travail ou à des technologies mises en œuvre (par exemple conducteur d'installation de la métallurgie et des matériaux), soit encore à un secteur d'activité (par exemple personnel de la construction mécanique et du travail des métaux).

Emplois/métiers

L'emploi/métier constitue l'unité de base de la nomenclature. ROME en distingue 466 dans l'ensemble des domaines professionnels et les présente sous la forme de fiches comportant des rubriques standardisées (définition, conditions généra-

les d'exercice, formation et expérience, activités et compétences). Ces 466 emplois/métiers représentent le troisième niveau de la nomenclature. Ils sont un concept original qui fait appel à l'idée nouvelle «d'agrégation d'emplois» dont le but est de faciliter les mobilités professionnelles et de repérer les proximités les plus immédiates entre les emplois ayant des caractéristiques communes.

Quant aux spécificités relevées dans les emplois/métiers, elles rendent compte de la diversité des situations professionnelles et des postes que l'emploi/métier peut recouvrir sur le marché du travail. Elles permettent d'identifier et de comparer les informations servant à rapprocher des profils d'offres et de demandes d'emploi: savoir-faire spécifiques, spécialisations fonctionnelles, technologies utilisées, matériaux travaillés, responsabilités exercées. Le nombre de spécificités varie selon les emplois/métiers.

Compétences techniques de base et compétences associées

Le concept d'emploi/métier se fonde sur le rapprochement de contenus d'activités qui

Suite de la page 15

ché de l'emploi, visant au redressement de l'économie, le champ d'application de l'outil s'est étendu à d'autres domaines, notamment la gestion de carrières et la mobilité professionnelle, le développement de la politique de formation continue et la réhabilitation professionnelle des populations stigmatisées.

L'apparition de nouveaux acteurs usagers a conduit au développement d'outils complémentaires, dont un guide d'exploration des métiers («Guide for Occupational Exploration», destiné aux conseillers en orientation professionnelle, ainsi qu'un manuel décri-

vant la méthode d'analyse à l'origine du système de classification, et dont l'usage peut être étendu à d'autres contextes d'analyse et de description de postes.

Pour conclure, rappelons que le DOT, même s'il représente une précieuse source d'information, reste comme son nom l'indique un dictionnaire. C'est un outil dont l'usage nécessite une approche humaine, voire humaniste, et le savoir-faire du psychologue-conseiller en orientation.

Développements futurs: du DOT à O*NET

En 1989, le Ministère américain du travail charge une commission consultative d'ouvrir une enquête sur le DOT, visant ainsi à

mettre en évidence les lacunes de l'outil et des modifications nécessaires afin de l'adapter au marché du travail en changement perpétuel. Cette commission, appelée AP-DOT (Advisory Panel on the DOT), finalisa ses constats dans un rapport datant de 1991, lequel recommande une totale révision du DOT et son remplacement par un nouvel outil appelé O*NET. Le O*NET est une base de données consultable sur internet (<http://onetcenter.org>) qui permet une utilisation sur un mode interactif. Notons qu'il s'agit là d'un prototype et que le processus de récolte de données est encore en cours.

sont semblables ou proches: l'emploi/métier est donc un agrégat relativement homogène de situations de travail, et leur présentation privilégie la similitude des contenus d'activité de plusieurs emplois ou métiers, la présence de compétences techniques de base communes à ces différents emplois ou métiers et la proximité des profils requis pour les exercer. Par «compétences techniques de base», il faut entendre les «activités incontournables et communes à l'emploi/métier, faisant appel à des savoir-faire de base pour exercer l'emploi/métier». Les compétences associées sont les savoirs ou savoir-faire qui ne sont pas indispensables, mais qui n'en constituent pas moins des atouts certains. Quant aux capacités liées à l'emploi, elles sont définies comme les savoir-être requis pour exercer efficacement l'emploi/métier. Elles renvoient à des capacités cognitives, relationnelles, sociales ou physiques liées aux situations de travail.

Les aires de mobilité

Le ROME est plus qu'une encyclopédie d'information professionnelle. Il se veut aussi un outil de travail favorisant l'orientation, l'insertion et la reconversion professionnelles. D'où l'importance du concept d'«aires de mobilité» qui a pour objectif d'aider salariés et demandeurs d'emplois à repérer des métiers dans lesquels ils ont le maximum de chances de réussir. Le concept d'aires de mobilité entend montrer comment un emploi/métier peut être proche d'un autre emploi/métier alors qu'ils ne se ressemblent apparemment pas: ils ne

sont pas dans le même secteur, les activités semblent différentes, ils ne s'appuient pas sur les mêmes diplômes et sont même parfois d'un autre niveau hiérarchique. C'est toute la question des compétences transférables qui est ainsi posée.

Les emplois/métiers sont positionnés les uns par rapport aux autres, en fonction de la plus ou moins grande similitude de leurs compétences cognitives. C'est la représentation de ces emplois les uns par rapport aux autres qui permet de construire une «aire de mobilité» pour chaque emploi/métier. Chaque aire correspond ainsi à un ensemble «d'emplois/métiers cibles» vers lesquels il est possible «potentiellement» de se diriger à condition de le resituer dans le marché du travail local. Cette analyse se décline ensuite en termes d'action: formation à recommander, mode d'adaptation à privilégier, emploi/métier intermédiaire à viser pour effectuer un passage progressif entre deux emplois/métiers jugés trop distants au niveau des qualifications par exemple. Et c'est là que réside la valeur ajoutée et le grand intérêt de ROME. Il est bien un outil de travail pour l'orientation, outil permettant d'envisager des choix d'insertion ou de reconversion en fonction de critères d'adaptation réalistes et fondés sur une analyse détaillée des contenus et compétences requises.

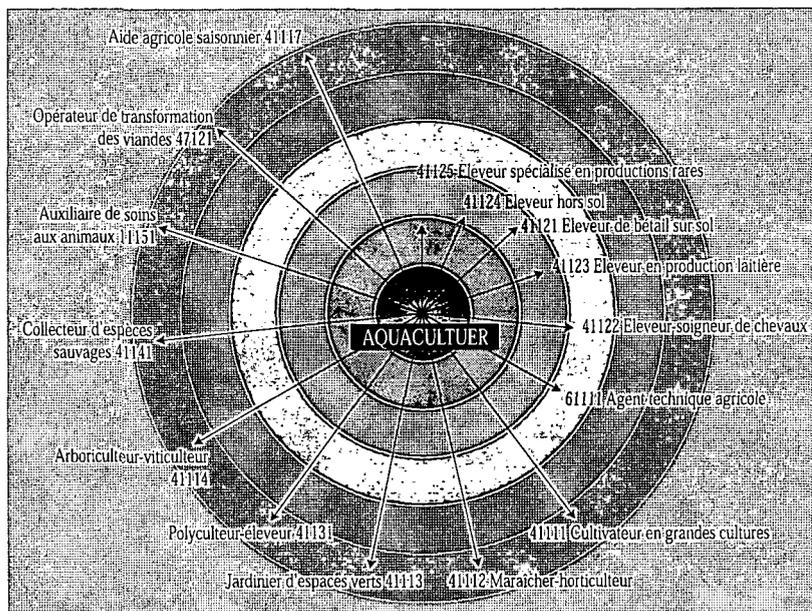
Cet aspect du ROME est aussi utile pour lutter contre les pénuries de main-d'œuvre et les difficultés de recrutement observées dans certains secteurs, pour élargir la recherche de candidats rapidement adaptables.

ROME, ein Referenzwerk für Berufe und Beschäftigungen

ROME bedeutet Répertoire Opérationnel des Métiers et Emplois. Experten in Kompetenzanalysen benutzen dieses Hilfsmittel in der Berufsberatung, für den beruflichen Wiedereinstieg und Umschulung. Es unterstützt qualitative Analysen und erleichtert die Bestimmung der Profile von Arbeitsangeboten und -nachfragen in den lokalen Arbeitsämtern. ROME ist in 22 grosse Berufskategorien unterteilt, elf betreffen den tertiären Sektor und elf denjenigen von Berufen mit eher technischem oder industriellem Charakter. Innerhalb dieser Kategorien finden sich 61 unterschiedliche Berufsbereiche und 466 anerkannte Berufe und Beschäftigungen. Jeder Berufsbereich verweist auf einen theoretischen und einen praktischen Bereich von Kenntnissen und Kompetenzen, die zur Ausübung einer Arbeit erforderlich sind. Theoretisches Wissen wie auch praktisches Können sind entweder an eine Funktion oder an ein Arbeitsorganisationsmodell, an angewandte Technologien oder aber auch an einen Betätigungssektor gebunden.

Die Berufe und Beschäftigungen bilden die Basisseinheit der Nomenklatur. Das ROME präsentiert sie mittels Karteikarten, die standardisierte Rubriken aufweisen: Beschreibung, allgemeine Ausübungsbedingungen, Ausbildung und Erfahrung, Tätigkeiten und Kompetenzen. Das ROME ermöglicht einen tieferen Einblick in Berufe und Beschäftigungen und ist somit bedeutend mehr als nur ein Lexikon für Berufsinformation. Es ist ein nützliches Werkzeug, das Arbeitsangebote mit Arbeitsnachfragen verbinden kann. Daher die Wichtigkeit des Konzepts «Beweglichkeitszonen» (concept d'«aires de mobilité»), dessen Ziel es ist, Angestellte und Arbeitssuchende in der Suche nach der für sie angemessenen Flexibilität zu unterstützen. Das Konzept «Beweglichkeitszonen» vermag aufzuzeigen, wie ähnlich Berufe einander sein können, auch wenn sie sich scheinbar nicht entsprechen. Hierin liegt die Einzigartigkeit und die grosse Bedeutung des ROME. YMR/CR

On peut commander les différents volumes à la Documentation française (éditeur du ROME en volumes), 124, rue Henri-Barbusse, F-93308 Aubervilliers cedex. Tél. 0033-1-40157000, commander@servidus.ch, CHF 333.-. Il existe une petite brochure explicative sur «Le nouveau ROME» éditée par l'ANPE en 1995. Cette brochure a été traduite en anglais, en allemand, en espagnol et en italien. Le ROME existe aussi en version électronique. Le CD-ROM s'adresse aux professionnels. On peut le commander à l'éditeur du ROME électronique: CEGOS, 11, rue René Jacques, F-92798 Issy Les Moulineaux. Fax: 0033-1-53815398, FF 2902.15 hors taxes.



Point de vue

Une vraie formation

J'ai assisté il y a peu à la présentation d'un enseignement moderne d'informatique. Une représentante des écoles de maturité y proclamait qu'il faudrait offrir une «vraie formation» à la place d'un bachotage de programmes d'application.

Depuis «les Lumières», la formation a le mandat de rendre hommes et femmes aussi bien autonomes que compétents. Fait aujourd'hui partie de ce mandat la capacité d'utiliser un traitement de texte et un tableur, la connaissance du fonctionnement d'un programme de mail et la création d'une base de données simple. L'apprentissage de la capacité d'utilisation d'un ordinateur sans être à chaque instant dépendant d'un «supporter» ou d'une «hot-line» fait partie de mon point de vue d'une «vraie formation». Il y eut même une époque où on le qualifiait d'émancipation.

Emil Wettstein, Rédacteur en chef

Indemnités de formation – une mesure durable

Depuis le 1^{er} janvier 1996, l'assurance-chômage peut financer une formation initiale de trois années – dans des cas exceptionnels de quatre années – pour des personnes sans emploi, pour autant qu'elles aient au moins trente ans (dans des cas particuliers fondés aussi de moins de trente ans) et qu'elles n'aient pas achevé de formation professionnelle ou que malgré des recherches intensives elles n'aient pas pu trouver de place dans la profession apprise. Les formations professionnelles initiales visées peuvent être de type apprentissage, qu'il se termine avec un certificat fédéral de capacité ou un certificat cantonal de même valeur. Les personnes au chômage qui ne disposent pas de la formation scolaire

nécessaire ont la possibilité de suivre la formation visée dans un cadre avant tout pratique, celui d'une formation élémentaire.

La condition pour l'obtention d'indemnités de formation est un contrat de formation au sens de la loi fédérale sur la formation professionnelle. Le salaire dû par l'entreprise à l'apprenti doit correspondre à celui qui est versé habituellement dans la branche concernée lors de la dernière année. Les prestations de l'assurance-chômage complètent le salaire d'apprenti jusqu'à un montant maximum de CHF 3500.– par mois brut.

Du fait que l'assurance-chômage ne peut fournir à la base des prestations que durant un délai-cadre de deux années, celui-ci est pro-

longé à quatre années pour l'indemnisation de personnes suivant une formation. Les requêtes d'indemnités de formation doivent être déposées le plus près possible du début du chômage, afin que la formation puisse être achevée durant le délai-cadre de quatre années.

Entre 400 et 500 situations d'apprentissage sont subventionnées annuellement en Suisse au moyen d'indemnités de formation. Les expériences faites avec cette mesure de marché du travail montrent que le rattrapage d'une formation initiale a permis d'obtenir une insertion permanente et de longue durée des personnes au chômage.

Stephan Guerber

Stephan Guerber
stephan.guerber@seco.admin.ch

L'institut européen

Les Cahiers de la Faculté des lettres de l'Université de Genève ont consacré l'intégralité de leur dernière parution à l'Institut européen de l'Université de Genève. L'occasion d'ouvrir une porte vers une institution qui vient tout juste de trouver son équilibre et ses statuts définitifs. L'occasion surtout d'avoir une image de ce qui se fait et se pense dans l'Institut.

Comme son nom l'indique, l'Institut européen a pour mission d'étudier l'Europe, «cet objet d'étude des mouvant, régi par un somptueux passé d'art, de culture, de guerres, d'interminables remaniements de frontières, et par un présent en plein développement; où nul ne sait comment se définira l'unité européenne, où aucune formule, fédéralisme, Eu-

rope des nations n'épuise l'avenir», comme le résume si bien le professeur Georges Nivat dans la préface.

On peut commander ce numéro des Cahiers de la Faculté des lettres en téléphonant au 022-705 73 21.

Yvonne-Marie Ruedin

L'orientation professionnelle dans le canton de Zurich: comment continuer?

Dans le cadre de la réforme de l'administration, wifl, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a aussi décidé, comme on le sait, une réforme de l'orientation professionnelle générale et académique aux niveaux de la conception, de l'organisation et des finances. Elle a pour objectifs:

de créer des structures d'organisation qui permettent une meilleure planification et un pilotage des prestations;
d'introduire un nouveau système financier, qui repose sur une claire répartition entre canton et communes des prestations à fournir;

de concrétiser une définition nouvelle et actuelle des missions et des domaines de prestation de l'orientation professionnelle et en matière de carrière.

Une large procédure de consultation des nouveaux modèles élaborés a eu pour résultat principal qu'à l'avenir des centres d'information professionnelle moins nombreux, mais de ce fait plus globaux et édifiés selon des critères unifiés doivent constituer la base des prestations de l'orientation professionnelle. Ils doivent servir de poste d'aiguillage pour les consultations individuelles et

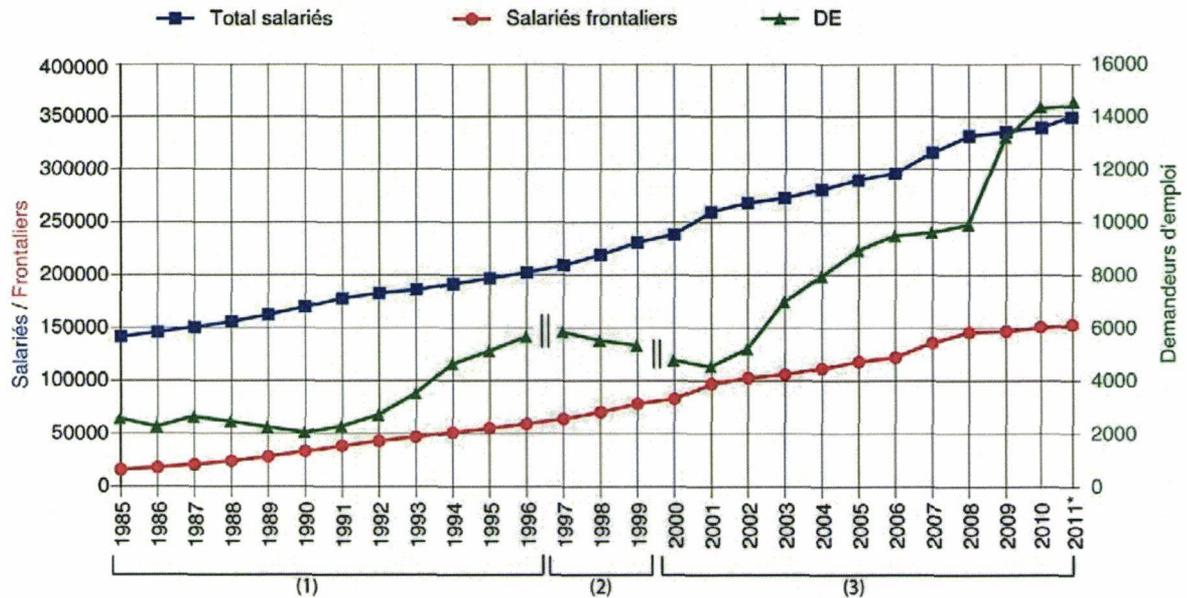
jouer par conséquent le rôle de gatekeeper. Au niveau cantonal, le Service de la jeunesse et de l'orientation professionnelle sera responsable de l'identification des besoins et de la planification des prestations et de l'offre.

En collaboration avec les instances concernées, ce Service élabore en ce moment les conditions cadres dans lesquelles des modèles pourront être développés pour la réalisation de premiers projets pilotes. Le cadre temporel n'est pas encore fixé.

Daniel Fleischmann

- ANNEXE 3 -

Moyennes annuelles de l'emploi salarié national, des salariés frontaliers et des demandeurs d'emploi de 1985-2011*



(1) De 1985 à 1996, moyennes annuelles des demandeurs d'emploi inscrits, y compris les personnes en mesure.
 (2) De 1997 à 1999, moyennes annuelles des demandeurs d'emploi inscrits, non affectés à une mesure à l'exception des ATI.
 (3) De 2000 à 2011*, moyennes annuelles des demandeurs d'emploi inscrits, non affectés à une mesure.

* Moyenne mensuelle 2011 calculée sur 9 mois (janvier à septembre)



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 28 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 juin 2012
2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Co-Rapporteurs: MM. André Bauler et Roger Negri
- Entrevue avec les experts du CEPS/Instead au sujet de l'évaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi au Luxembourg, en particulier en ce qui concerne le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et le contrat d'appui-emploi (CAE) ainsi que les mesures de formation destinées aux demandeurs d'emploi

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Fernand Etgen, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Marc Spautz, Mme Vera Spautz, M. Serge Urbany, M. Serge Wilmes

Mme Mireille Zanardelli, M. Jacques Brosius, du CEPS/INSTEAD

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

Excusée : Mme Sylvie Andrich-Duval

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 juin 2012

Le projet de procès-verbal de la réunion du 18 juin 2012 est adopté.

2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

Suite à un bref exposé introductif du président M. Lucien Lux, les experts du CEPS/INSTEAD présentent, à l'aide d'une présentation PWP, une évaluation des mesures en faveur de l'emploi des jeunes (contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et contrat d'appui-emploi (CAE)).

Il est renvoyé aux tableaux de cette présentation figurant en annexe du présent procès-verbal.

Avant d'aborder l'évaluation proprement dite des deux mesures, il convient de se pencher sur l'intensité du recours à ces deux instruments.

Ainsi, durant la période d'octobre 2007 à octobre 2011, 3.200 CIE et 1.400 CAE ont été attribués au total par l'ADEM, soit une moyenne mensuelle de 63 nouveaux CIE et 27 nouveaux CAE.

Par rapport au recrutement mensuel total au Luxembourg, le nombre de 90 contrats de stages par mois représente moins de 2% du nombre moyen mensuel des recrutements et moins de 4% du nombre moyen mensuel des recrutements d'actifs résidents.

Durant la même période de 2007 à 2011, on compte 1.400 entreprises utilisatrices des CIE et on constate un phénomène de concentration assez important en ce sens

- que les 10 utilisateurs les plus importants (moins de 1% des entreprises utilisatrices) concentrent 20% des CIE;
- que 6% des entreprises concentrent 40% des CIE.

A noter qu'environ 900 entreprises (64%) ont eu recours à un seul CIE.

Toujours durant la même période, 123 établissements publics ou administrations ont eu recours au CAE; on remarque encore un phénomène de concentration assez important.

Quant au niveau d'éducation de la population cible des CIE et CAE, on constate que parmi l'ensemble des bénéficiaires du CIE, 30% ont un niveau d'éducation inférieur (scolarité obligatoire de 9 années d'études); près de 59% ont un niveau moyen (10e à 13e de l'Enseignement Secondaire Technique ; 4e à 1ère de l'Enseignement Secondaire) et seuls 11% des CIE sont attribués à des diplômés de l'enseignement postsecondaire. Les niveaux inférieurs sont donc légèrement sous-représentés alors que les niveaux moyens sont un peu surreprésentés, par rapport à la population des bénéficiaires potentiels. Ceci reflète en partie le fait que ce sont les employeurs qui, en collaboration avec les placeurs de l'ADEM, font la sélection des candidats et qui pourraient avoir tendance à favoriser les jeunes stagiaires plus qualifiés.

Parmi les bénéficiaires d'un CAE, 53% ont un niveau d'éducation inférieur et 46% un niveau moyen. Le CAE est donc davantage orienté vers les moins diplômés, ce qui correspond d'ailleurs à la finalité de la loi.

Après avoir ainsi tracé le cadre général de l'étude, l'experte du CEPS Mme Mireille Zanardelli aborde l'évaluation proprement dite des deux mesures d'insertion CAE et CIE.

La question centrale appelant une réponse est celle de savoir si ces mesures augmentent les chances de trouver un emploi.

L'efficacité du contrat d'initiation à l'emploi (CIE)

Pour le CIE, cette question a été analysée selon deux indicateurs, à savoir un indicateur d'insertion à court terme (6 mois après la fin du stage) et un indicateur d'insertion à long terme (18 mois après la fin du stage) (voir échelle de temps représentée sur le graphique à la page 7).

A court terme, on constate qu'après 6 mois 25% des bénéficiaires d'un CIE ne sont pas en emploi alors que 75% des bénéficiaires ont trouvé un emploi. Pour mesurer l'efficacité du CIE, il faut comparer ce taux d'insertion à celui que l'on aurait observé sur ce même groupe s'ils n'avaient pas participé à une telle mesure d'insertion auprès d'une entreprise du secteur privé. Ce dernier taux est de 50% c'est-à-dire que 50% de ces jeunes chômeurs se seraient insérés après 6 mois, même s'ils n'avaient pas bénéficié d'une mesure. L'efficacité de la mesure d'insertion CIE se mesure par la différence entre les 2 taux qui en l'espèce est de 25%, donc après 6 mois 25% de demandeurs supplémentaires ont réintégré le marché de l'emploi grâce au CIE. A court terme, l'efficacité du CIE peut donc être chiffrée à 25%.

Pour mesurer cette efficacité, on recourt à une méthode statistique très sophistiquée basée sur la comparaison du groupe de bénéficiaires d'un CIE à un groupe "jumeau" de demandeurs d'emploi répondant exactement aux mêmes caractéristiques, mais non bénéficiaires de la mesure d'insertion CIE. On peut citer une méthode analogue employée en pharmacologie pour mesurer l'efficacité d'un médicament par rapport à un groupe de patients traités et un groupe de patients non traités.

A plus long terme, c'est-à-dire après 18 mois, 15% des bénéficiaires d'un CIE ne sont toujours pas en emploi alors que 85% ont trouvé un emploi. En recourant de nouveau au procédé statistique comparatif ci-dessus exposé, on constate que 12% des bénéficiaires n'auraient pas été en emploi, s'ils n'avaient pas bénéficié d'un CIE ou, en d'autres termes, ont réintégré le marché de travail après 18 mois grâce au CIE.

Il faut en conclure qu'à plus long terme, le CIE reste efficace certes, mais dans une moindre ampleur. Ce résultat peut paraître logique dans la mesure où les chances de trouver un emploi augmentent avec le temps.

Dans le rapport rédigé à l'intention du Ministère du Travail et de l'Emploi, les experts du CEPS analysent comme suit les arbitrages politiques à faire à la suite des constats statistiques ci-dessus exposés:

"L'importance respective qu'il convient de donner à chacun des deux indicateurs, de court et de long terme, dépend des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement. Si l'objectif est de diminuer au maximum les risques d'enlèvement dans le chômage de manière à réduire la perte d'employabilité consécutive à des périodes d'inactivité longues, alors il faut pouvoir insérer les demandeurs d'emploi au plus vite. Dans ce cas, l'indicateur à court terme est le plus pertinent.

En revanche, si l'on souhaite analyser le CIE en fonction de sa véritable capacité à insérer des individus que le marché ne parvient pas à absorber, alors c'est, sans conteste, l'indicateur de long terme qu'il faut retenir. Les indicateurs de long terme comme celui que nous proposons trouvent le plus souvent leur légitimité dans le cadre d'analyses sur l'efficacité des politiques publiques, c'est-à-dire sur l'arbitrage entre l'efficacité de la mesure et la dépense publique qu'elle occasionne. Dans ce contexte, on pourrait supposer que le gouvernement puisse arbitrer entre ces deux possibilités :

- soit privilégier la perspective de court terme, c'est-à-dire continuer à financer autant de CIE qu'actuellement pour éviter le chômage de longue durée, ce qui implique en contrepartie une dépense publique importante puisqu'on subsidie beaucoup de mesures ;

- soit privilégier la perspective de long terme, c'est-à-dire réduire le nombre de CIE (en tentant de mieux les cibler) puisqu'on sait qu'à long terme leur efficacité est faible, ce qui permet en contrepartie de réaliser une économie en termes de dépense publique, économie qu'il est possible de redéployer vers des mesures plus efficaces.

La réflexion qui pourrait être menée sur les tenants et les aboutissants de cet arbitrage nécessite assurément de réaliser des analyses plus approfondies que celles proposées ici, prenant notamment en compte des dépenses relatives aux mesures.

Dans le cas du CIE, il faudrait, pour mesurer le coût des CIE faire une analyse en termes d'efficacité, tenir compte du salaire versé aux stagiaires, sachant que ce salaire peut, dans certains cas, se substituer à une indemnité de chômage qui était versée avant le début du CIE."

*

Le CEPS a ensuite approfondi les analyses afin de distinguer les situations suivant que le CIE a conduit ou non à une embauche dans l'entreprise où s'est effectué le stage.

- L'efficacité des CIE dans les cas où il y a embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure est très forte: de 48%. En d'autres termes, sur le total des jeunes qui ont été recrutés à la fin de leur stage par leur promoteur, 48% n'auraient pas trouvé d'emploi sur une période de 6 mois s'ils n'avaient pas pu bénéficier de ce stage. Après 18 mois, cette efficacité se trouve réduite à 26%, mais reste donc relativement satisfaisante.
- Pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un CIE qui ne sont pas embauchés par l'entreprise à la fin du stage et qui se retrouvent donc à la recherche d'un emploi à la fin du stage, l'objectif de l'évaluation est d'identifier si le stage effectué a permis de renforcer l'employabilité du chômeur.

Pour cette catégorie de bénéficiaires d'un CIE, on constate que 53% des intéressés trouvent un emploi au cours des six mois qui suivent la fin du stage, alors que 49% des stagiaires de cette même catégorie auraient trouvé un emploi s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure.

En d'autres termes, le fait d'avoir accompli un CIE n'augmente que très faiblement les chances des bénéficiaires de s'insérer sur le marché de travail dans une entreprise autre que celle qui a offert le stage.

L'efficacité du CIE en vue de l'amélioration de l'employabilité générale du bénéficiaire est donc très faible: les personnes qui se retrouvent à chercher à nouveau un emploi après avoir effectué un CIE n'ont pas plus de chances de s'insérer que ceux qui n'en ont pas bénéficié.

En affinant encore l'analyse par la différenciation dans le groupe des bénéficiaires du CIE non embauchés par l'employeur-patron de stage, entre ceux qui ont interrompu le stage et ceux qui ne l'ont pas interrompu, on constate que les bénéficiaires qui sont allés au bout du stage n'ont pas d'avantage - même au contraire - par rapport à ceux qui ont interrompu le stage.

Ce constat paradoxal pourrait éventuellement provenir du fait que le CIE constitue une mesure hybride poursuivant simultanément deux objectifs à effets opposés. Ainsi le surplus éventuel acquis par le bénéficiaire du CIE au plan de sa formation et de ses compétences

semble être contrebalancé par l'existence d'un effet de stigmatisation: les bénéficiaires d'un CIE qui n'ont pas été recrutés par le promoteur à l'issue du stage risquent d'être considérés comme n'ayant pas satisfait l'employeur.

Ainsi le fait d'être trop perçu comme une procédure de recrutement nuit à la valorisation postérieure des compétences acquises. Il s'agit en l'occurrence d'une hypothèse qui semble toutefois plus plausible que celle de considérer a priori la qualité des formations comme insuffisante.

Une évaluation plus qualitative des emplois auxquels les CIE permettent d'accéder montre que, par rapport au risque de récurrence du chômage, le CIE réduit substantiellement ce risque pour les chômeurs recrutés par l'entreprise partenaire du CIE. Il s'agit d'un effet non lié à l'efficacité de la mesure. Pour les autres bénéficiaires, il n'y a pas d'effet positif par rapport au risque de précarité de leurs emplois.

Par ailleurs, par rapport au niveau du salaire, les bénéficiaires du CIE n'en retirent en moyenne pas d'avantage à la suite du stage par rapport aux demandeurs qui n'en ont pas bénéficié.

Dans la mesure où le CIE s'apparente souvent pour l'employeur-promoteur à une procédure de recrutement dans laquelle la durée du stage est pratiquement considérée comme période d'essai, il pourrait être utile de savoir si l'engagement à la suite de l'expiration du CIE est encore précédé par une période d'essai de droit commun.

L'efficacité du contrat-d'appui emploi (CAE)

Quant au contrat-d'appui emploi (CAE), l'étude se propose également de répondre à la question de savoir si cette mesure permet d'augmenter les chances de trouver un emploi.

Parmi les jeunes ayant bénéficié d'un CAE, attribué dans la période de juillet 2007 à fin mai 2010, 6% n'auraient pas trouvé un emploi s'ils n'avaient pas bénéficié de ce contrat. En d'autres termes, 6% de ces jeunes ont trouvé un emploi grâce au CAE. L'efficacité de cet instrument s'élève donc à 6% ce qui est nettement plus faible que pour le CIE. A plus long terme - 18 mois - cette efficacité initiale, certes assez faible, se maintient au même pourcentage de 6%. A cet égard, le CAE se différencie donc du CIE dont l'efficacité à long terme est substantiellement inférieure à celle à court terme (voir ci-haut).

Par définition, le CAE n'est pas destiné à offrir au bénéficiaire une réelle perspective d'emploi dans l'établissement public où se déroule le stage. De ce fait, la distinction apportée pour l'analyse des CIE entre stages avec embauche et stages sans embauche dans l'entreprise-partenaire n'est pas applicable au CAE. Par conséquent, si l'on veut comparer les performances des CIE et CAE en termes d'insertion, il est nécessaire de comparer les bénéficiaires d'un CAE aux bénéficiaires d'un CIE qui ne se sont pas insérés dans l'entreprise de stage. Pour ces deux groupes, l'efficacité des mesures concerne l'effet "formation - employabilité". Une telle comparaison montre que les deux mesures ont des résultats très proches : +4 points pour le CIE et +6 points pour le CAE. L'efficacité des CIE semble même être légèrement inférieure à celle des CAE. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que le CAE, dans la mesure où il ne peut pas être assimilé à une procédure de recrutement, ne peut générer l'effet de stigmatisation évoqué au sujet du CIE.

Comme pour le CIE, l'étude du CEPS distingue les CAE selon qu'ils aillent à leur terme (71% des CAE) ou qu'il y ait interruption avant le terme prévu (29% des CAE).

Pour les CAE avec interruption, on observe un taux d'insertion après 6 mois de 51%. Sans le CAE, le taux d'insertion aurait été de 34%. Le CAE a donc permis à 17 personnes

supplémentaires, sur 100, de trouver un emploi. Comme pour le CIE, ce résultat a priori contre-intuitif pourrait s'expliquer par le fait que la mesure a mis le jeune chômeur en contact avec le monde du travail et lui a offert des opportunités d'embauches qu'il n'aurait pas eues sans le stage.

Pour les CAE qui vont à leur terme, l'efficacité à 6 mois observée sur toute la période d'observation est nulle : 29% des CAE se sont insérés et 31% se seraient insérés sans CAE. Ainsi, les stagiaires qui ont trouvé un emploi dans les 6 mois suivant la fin de la mesure auraient trouvé un emploi également en moins de 6 mois s'ils n'avaient pas bénéficié d'un stage. A cet égard, l'efficacité du CAE est donc nulle.

Pour conclure, on peut dire que le CAE, en terme d'employabilité, est aussi efficace que le CIE; par contre, de par leur nature, les deux mesures diffèrent en ce qui concerne le volet "embauche dans l'entreprise" puisque cette finalité est propre au CIE et par contre, ne fait pas partie des objectifs du CAE, car sauf exceptions, les jeunes stagiaires ne peuvent être engagés dans l'entreprise où ils réalisent le stage. Le CIE présente donc son atout principal dans les perspectives qu'il offre au stagiaire de se faire embaucher par le promoteur à l'issue de la mesure.

Quant aux abus éventuels, c'est-à-dire à la question de savoir s'il existe des entreprises utilisatrices du CIE ne respectant pas la finalité de cet instrument, il est répondu par les experts du CEPS qu'il leur est impossible d'opérer une différenciation entre

- les entreprises utilisatrices qui ont une perspective d'embauche et qui réellement embauchent le stagiaire,
- les entreprises qui ont une perspective d'embauche réelle, mais n'engagent pas le stagiaire parce qu'il ne leur convient pas,
- les entreprises qui font croire à une perspective d'emploi et qui toutefois n'ont jamais eu l'intention d'embaucher le stagiaire.

Comme il n'existe pas de moyen permettant de distinguer statistiquement les deux derniers cas de figure, il n'est pas possible de déterminer l'ampleur de l'éventuel recours abusif à cet instrument.

L'efficacité des mesures de formation

Les experts du CEPS présentent ensuite l'évaluation de l'efficacité des mesures de formations proposées par l'ADEM aux demandeurs d'emploi. L'évaluation, qui est la première de ce genre réalisée au Luxembourg, porte exclusivement sur les formations enregistrées à l'ADEM et dont l'objectif est d'assurer une meilleure intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Par conséquent, les formations dispensées par d'autres organismes privés ne sont pas visées par l'étude du CEPS.

Les formations en question couvrent une gamme de formations extrêmement large. La conséquence de cette hétérogénéité est qu'il n'est pas possible de les évaluer globalement, mais qu'il importe de les regrouper en différents groupes de formation, ceci en fonction de leur contenu, de leur durée et de leur finalité.

Ce travail de synthèse a abouti à l'identification de huit principaux types de formation qui dans le rapport du CEPS sont présentés de façon synoptique comme suit:

Formation	Durée prévue	Objectifs	Nombre de formations accordées entre 01-2007 et 10-2011
1. Les ateliers de l'ADEM	1 jour	Motiver et améliorer la stratégie de recherche d'emploi	N = 10397 Moyenne mensuelle = 180
2. Les Bilans/CV de l'ADEM	1-4 semaines	Etablir un bilan de compétences, orienter et améliorer les stratégies de recherche d'emploi	N = 2639 Moyenne mensuelle = 45
3. Les formations de courte durée	8-12 semaines	Formations dispensées par des associations externes à l'ADEM (Pro-actif, Forum pour l'emploi, NAXI ou Zarabina) / bilan de compétences, construction de projets professionnels, formations sociales, techniques et informatiques	N = 2101 Moyenne mensuelle = 36
4. Les formations qualifiantes	1-5 mois	Répondent à des besoins spécifiques des entreprises et sont élaborées conjointement avec elles. L'objectif est l'embauche du chômeur dans l'entreprise-partenaire de la formation (sous forme de CDD, CDI, SRP ou CIE)	N = 523 Moyenne mensuelle = 9
5. Les formations pool	3 mois	Répondent à des besoins spécifiques d'un secteur d'activité. L'objectif est l'embauche du chômeur dans des entreprises du secteur concerné (sous forme de CDD, CDI, SRP ou CIE)	N = 217 Moyenne mensuelle = 4
6. Reconversion professionnelle (CNFPC, NAXI, Zarabina)	6-10 mois	Objectif d'apprentissage d'un nouveau métier dans le cadre d'une reconversion professionnelle Encadrement socio-pédagogique, apprentissage et stages en entreprise	N = 838 Moyenne mensuelle = 14
7. Les cours de langues (Centre de langues, INL)	5 mois	Cours de Luxembourgeois, Allemand, Français, Anglais	N = 1892 Moyenne mensuelle = 33
	2 semaines	Cours de Luxembourgeois pour le commerce	N = 360 Moyenne mensuelle = 6
8. Les cours d'informatique (CNFPC)	3 mois	Cours de mise à niveau en informatique	N = 532 Moyenne mensuelle = 9

Un problème méthodologique qui se pose préalablement à l'évaluation est celui du cumul des formations. En effet, on constate qu'environ 36% des formations sont combinées avec une autre formation ou avec une mesure autre qu'une formation. Or, pour déterminer l'efficacité d'une mesure de formation l'évaluation doit porter sur des formations isolées, sinon il est impossible d'attribuer l'effet à l'une ou l'autre formation. Il est donc indispensable de tenir compte du cumul de formations dans cette évaluation.

Ainsi pour les formations qualifiantes on constate que 33% sont suivies d'un CIE et 16% sont suivies d'un stage de réinsertion professionnelle (SRP). Pour les formations Pool, 15% sont suivies d'un CIE et 21% sont suivies d'un SRP. On constate encore que 33% des formations courtes sont suivies d'une mesure spéciale.

Face à ces constats, il faut donc, en mesurant l'efficacité des mesures après 6 et 18 mois, distinguer les cas, dans lesquels la formation suivie par le demandeur est directement à l'origine de son insertion sur le marché du travail ordinaire, des cas où le bénéficiaire de la formation se trouve certes en emploi à ces échéances, mais ceci dans un emploi subventionné sous forme de l'une ou l'autre mesure pour l'emploi ayant suivi la formation.

Quant à la méthodologie, l'efficacité des formations est évaluée sur la base d'un critère d'insertion sur le marché du travail qui permet de répondre à la question suivante: les formations permettent-elles à ceux qui en bénéficient d'augmenter leurs chances de trouver un emploi, ceci à court terme (après 6 mois) et à long terme (18 mois)?

L'importance respective à accorder à ces deux indicateurs, de court et de long terme, dépend des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement. Si l'objectif est de diminuer au maximum les risques d'enlèvement dans le chômage de manière à réduire la perte d'employabilité consécutive à des périodes d'inactivité longues, alors il faut pouvoir insérer les demandeurs d'emploi au plus vite. Dans ce cas, l'indicateur à court terme est le plus pertinent. En revanche, si l'on souhaite analyser les formations en fonction de leur véritable capacité à insérer des individus que le marché ne parvient pas à absorber, alors c'est l'indicateur de long terme qu'il faut retenir.

A noter que pour réaliser cette évaluation des mesures de formation, le CEPS a recours aux mêmes techniques statistiques comparatives que pour le CIE et le CAE.

Les résultats de l'évaluation sont les suivants:

1. Ateliers de l'ADEM

La participation à un atelier de l'ADEM n'a pas d'effet sur les chances d'insertion après 6 mois.

2. Séminaires "Bilans de compétences/CV"

On constate un effet positif de l'ordre de 6% à court terme et cet effet se maintient à long terme (après 18 mois). En d'autres termes, 6 personnes ont trouvé un emploi, alors qu'elles n'en auraient pas trouvé un, s'ils n'avaient pas bénéficié de cette formation.

3. Les formations courtes

Les formations courtes sont accordées seules dans 53% des cas, alors que dans 33% des cas, le chômeur enchaîne la formation avec une mesure spéciale.

L'évaluation des formations courtes différencie donc ces deux cas de figure:

- les formations courtes accomplies de façon isolée ont un effet positif de 7% à court terme, mais pas d'effet à long terme,

- les formations courtes suivies d'une mesure spéciale n'augmentent pas l'efficacité de cette mesure.

4. Formations qualifiantes

Les formations qualifiantes répondent à des besoins spécifiques des entreprises et sont élaborées conjointement avec elles. L'objectif est l'embauche du chômeur dans l'entreprise partenaire de la formation. Les principaux utilisateurs de ces formations sont notamment le groupe G4S (sécurité), Good Year et encore les sociétés d'assurances.

Les formations qualifiantes sont accordées seules dans 45% des cas tandis que dans 49% des cas elles sont suivies par un CIE ou un SRP.

Quand elles sont accordées de façon isolée, les formations qualifiantes augmentent les chances d'insertion dans un emploi normal à raison de 13% à court terme; elles n'ont pas d'effet à long terme.

Si on élargit la notion d'emploi en tenant compte des emplois aidés, alors la mesure qualifiante est beaucoup plus efficace: elle engendre un effet positif de 37 points à court terme et de 18 points à long terme.

Quand elles sont combinées à un CIE ou à un SRP, l'effet de la formation qualifiante est faible et ne démontre pas de capacité de la formation qualifiante à améliorer les performances du CIE et du SRP.

5. Les formations pool

Les formations pool répondent à des besoins spécifiques d'un secteur d'activité. L'objectif est l'embauche du chômeur dans les entreprises du secteur concerné. Principalement, ce sont trois secteurs qui recourent à ce genre de formation, à savoir: l'industrie, l'Horeca et le bâtiment.

Lorsqu'elles sont accordées de façon isolée, les formations pool ont un effet positif en termes d'insertion en emploi normal de 23% à court terme et de 16% à long terme.

Si on tient compte des emplois aidés, la formation pool est beaucoup plus efficace: + 34 points à court terme et + 17 points à long terme.

Enfin, on constate qu'en cas de cumul, les formations en question ne renforcent pas l'efficacité du CIE et du SRP.

En conclusion, la formation pool possède à court terme comme à long terme une grande efficacité pour placer ses bénéficiaires en situation d'emploi. Même si ces emplois sont, dans 4 cas sur 10, des stages dans le cadre de CIE ou de SRP, cette efficacité semble devoir être considérée comme un élément positif de la formation pool, compte tenu du fait que les CIE et les SRP débouchent dans plus de la moitié des cas sur une embauche dans l'entreprise-partenaire du stage (ce qui n'est pas le cas des mesures spéciales souvent associées aux formations courtes).

*

Enfin, en bref, l'étude montre un effet positif de 20% à court terme et de 15% à long terme pour les formations de reconversion professionnelle. Pour les cours de langues, l'effet positif à court terme est de 16% et de 3% à long terme.

Les cours d'initiation à l'informatique ont un effet positif de 3% à court terme, mais pas d'effet à long terme.

Les conclusions générales qui se dégagent de cette étude peuvent se résumer comme suit:

- il y a une efficacité importante des formations qui sont organisées en collaboration ou à la demande des entreprises et des secteurs,
- les formations peuvent servir de tremplin à un stage en entreprise privée (CIE, SRP), stage avec une efficacité élevée,
- les formations intensives (de longue durée) ont une efficacité importante,
- les résultats obtenus soulignent l'importance des langues sur le marché du travail luxembourgeois.

*

Interrogés sur leur appréciation générale des différentes mesures et les enseignements à tirer de l'étude, les experts du CEPS considèrent que le CIE véhicule deux objectifs susceptibles d'entrer en conflit. D'une part, le CIE est considéré par un certain nombre d'entreprises comme un mode de recrutement subsidié, contribuant ainsi indirectement à financer l'emploi national. Or, le deuxième objectif, à savoir l'amélioration de l'employabilité du stagiaire, risque d'être tenu en échec, précisément en raison du fait que le stagiaire non embauché par l'entreprise partenaire est quasiment considéré comme ayant échoué dans le cadre d'une procédure de recrutement (premier objectif) et en tant que tel ne retire de son CIE aucun gain en terme d'employabilité.

Par conséquent, on pourrait envisager une révision de cette mesure pour résoudre le conflit prédécrit, ceci avec l'objectif de la recentrer sur sa véritable finalité. En fait, il s'agirait d'écarter autant que faire se peut le recours au CIE perçu par des entreprises comme une aubaine et faisant de ce fait semblant d'offrir une perspective d'emploi.

Compte tenu des difficultés particulières qui se posent pour l'insertion des demandeurs d'emploi très éloignés du marché de travail, l'étude a pris soin de constituer, pour effectuer la comparaison statistique, un groupe de contrôle constitué de demandeurs d'emploi présentant les mêmes caractéristiques que les bénéficiaires de la mesure, ceci formation par formation. Cette méthode assure que la comparaison statistique s'applique à deux groupes dont les membres remplissent les mêmes conditions de base quant à leur profil et leur éligibilité à l'une ou l'autre mesure.

Dans la mesure où il apparaît clairement de l'étude que les formations organisées en collaboration avec les entreprises et "collant" donc de plus près aux besoins réels ont les meilleurs résultats en termes d'insertion, on pourrait envisager la conclusion de contrats de formation cadre avec les entreprises d'un secteur déterminé sur lesquels devraient ensuite se greffer des contrats de formation très spécifiques, ciblés individuellement sur les différentes entreprises.

A la question de savoir quelles sont les raisons qui empêchent certaines entreprises à recourir aux mesures (CIE et formation), il est répondu qu'une enquête réalisée sur ce sujet a révélé un déficit manifeste d'information se traduisant souvent auprès des responsables d'entreprise par des préjugés ou réserves a priori quant au prétendu manque de qualification de candidats inscrits à l'ADEM.

- Est exprimé le souhait d'une évaluation de la qualité des formations offertes en vue d'une amélioration de leur efficacité.

- Différentes enquêtes menées par le CEPS ont encore abouti au constat que 40% des recrutements au Luxembourg ne passent par aucune publication du poste, mais se font par des réseaux de recommandation informels, notamment au sein des travailleurs frontaliers. Ce constat a évidemment son importance par rapport à la nécessité de promouvoir une meilleure transparence du marché.

- Quant au CIE-EP, nouvelle mesure introduite par la loi du 16 décembre 2011, le CEPS se propose d'aboutir à une première évaluation d'ici la fin de l'année 2012.

* * *

A la demande de M. Marc Spautz, la commission décide d'entendre dans une prochaine réunion M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration en ses explications sur la nomination de la nouvelle direction de l'ADEM.

Luxembourg, le 20 juillet 2012

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexe: Présentation Powerpoint

**EVALUATION DES MESURES
EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES
(CIE – CAE)**

MIREILLE ZANARDELLI
JACQUES BROSIUS

STRUCTURE DE L'EXPOSÉ

1. Intensité du recours aux CIE et CAE
2. Population cible des CIE et CAE
3. Efficacité des CIE et CAE

1. INTENSITÉ DU RECOURS AUX CIE ET CAE

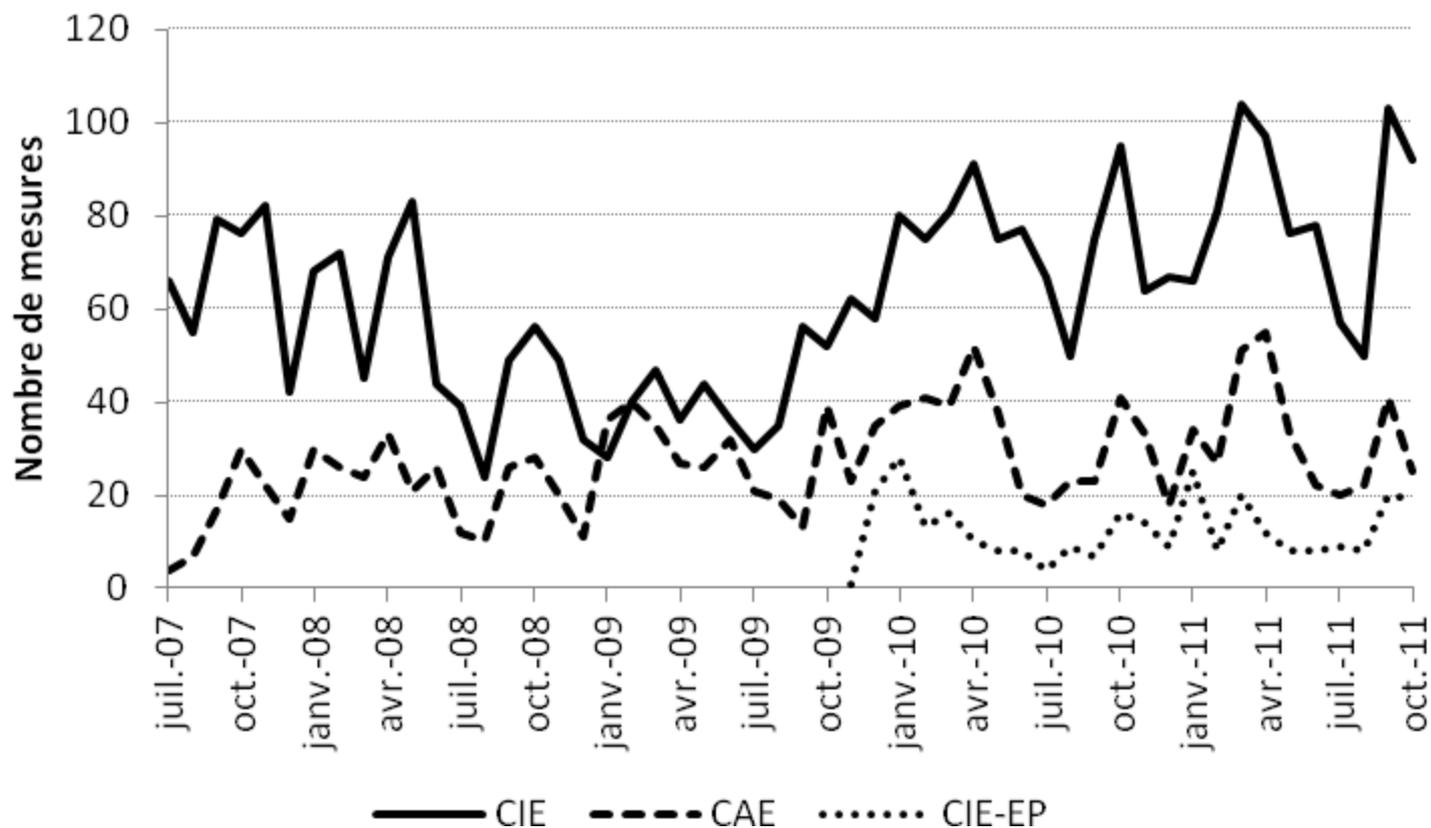
Entre juillet 2007 et octobre 2011,

- 3 200 CIE accordés au total
- 1 400 CAE accordés au total

- 63 nouveaux CIE par mois en moyenne
- 27 nouveaux CAE par mois en moyenne

- au total 90 contrats de stages par mois, soit moins de 2% du nombre moyen mensuel de recrutements, moins de 4% du nombre moyen mensuel de recrutements d'actifs résidents

1. INTENSITÉ DU RECOURS AUX CIE ET CAE



Source : données ADEM ; calculs : CEPS/INSTEAD.

1. INTENSITÉ DU RECOURS AUX CIE ET CAE

Entre juillet 2007 et octobre 2011,

- 1 400 entreprises utilisatrices des CIE
- un phénomène de concentration assez important
- avec quelques grands utilisateurs : les 10 utilisateurs les plus importants (moins de 1% des entreprises utilisatrices) concentrent 20% des CIE
- 6% des entreprises qui concentrent 40% des CIE
- 64% des entreprises (900) ont eu recours à un seul CIE

- 123 établissements publics ou administrations utilisateurs des CAE
- un phénomène de concentration assez important également

2. POPULATION CIBLE DES CIE ET CAE

CIE :

- 30 % accordés à des niveaux d'éducation inférieur
- 60% à des niveaux moyens
- 11% à des niveaux supérieurs

CAE :

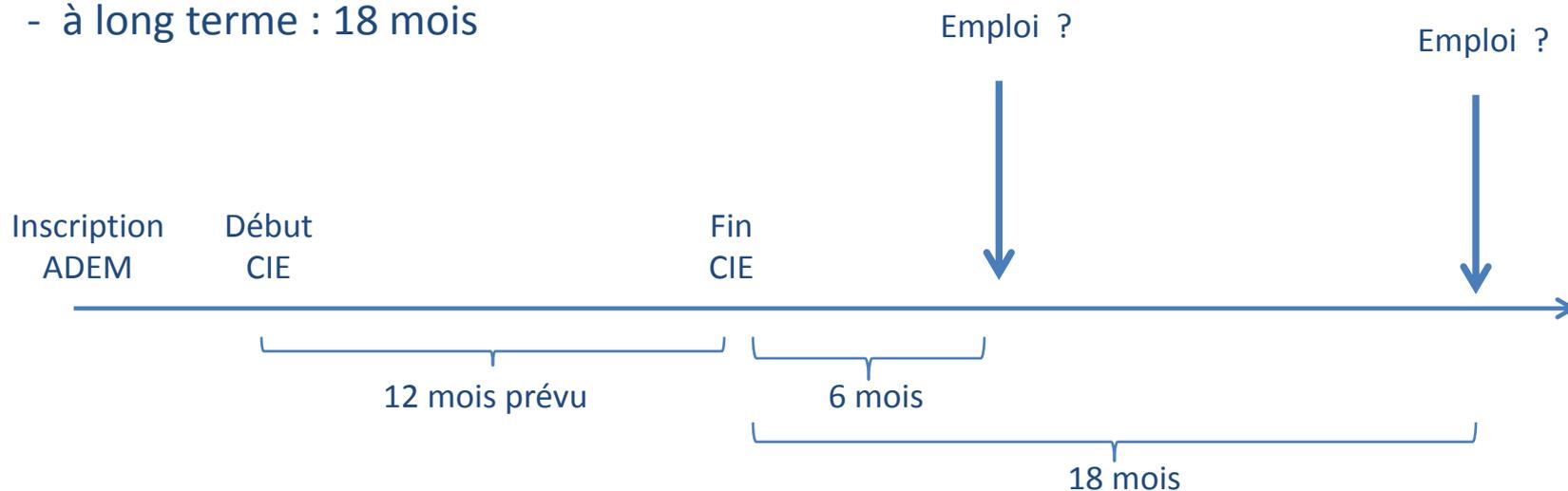
- 53 % accordés à des niveaux d'éducation inférieur
- 46% à des niveaux moyens
- 1% à des niveaux supérieurs

3. EFFICACITÉ DU CIE

Le CIE augmente-t-il les chances de trouver un emploi ?

Deux horizons :

- à court terme : 6 mois
- à long terme : 18 mois



3. EFFICACITÉ DU CIE

Après 6 mois

1634 bénéficiaires de CIE accordés entre 07-2007 et 05-2010

25% ne sont pas en emploi

75% sont en emploi

50% auraient été en emploi même sans le CIE

25% n'auraient pas été en emploi sans le CIE

Après 18 mois

1042 bénéficiaires de CIE accordés entre 07-2007 et 05-2009

15% ne sont pas en emploi

85% sont en emploi

73% auraient été en emploi même sans le CIE

12% n'auraient pas été en emploi sans le CIE

3. EFFICACITÉ DU CIE

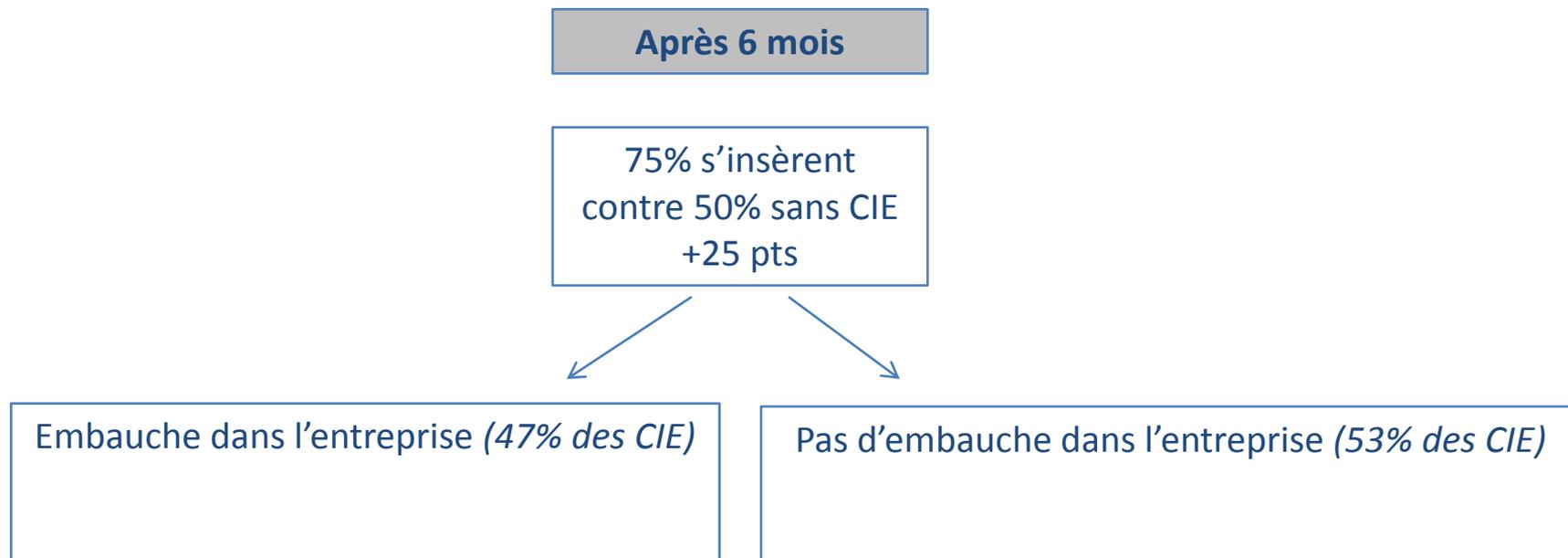
6 mois après la fin du CIE, le CIE a permis d'insérer 25 personnes de plus
18 mois après la fin du CIE, le CIE a permis d'insérer 15 personnes de plus

Quel arbitrage entre efficacité à long terme et court terme ?

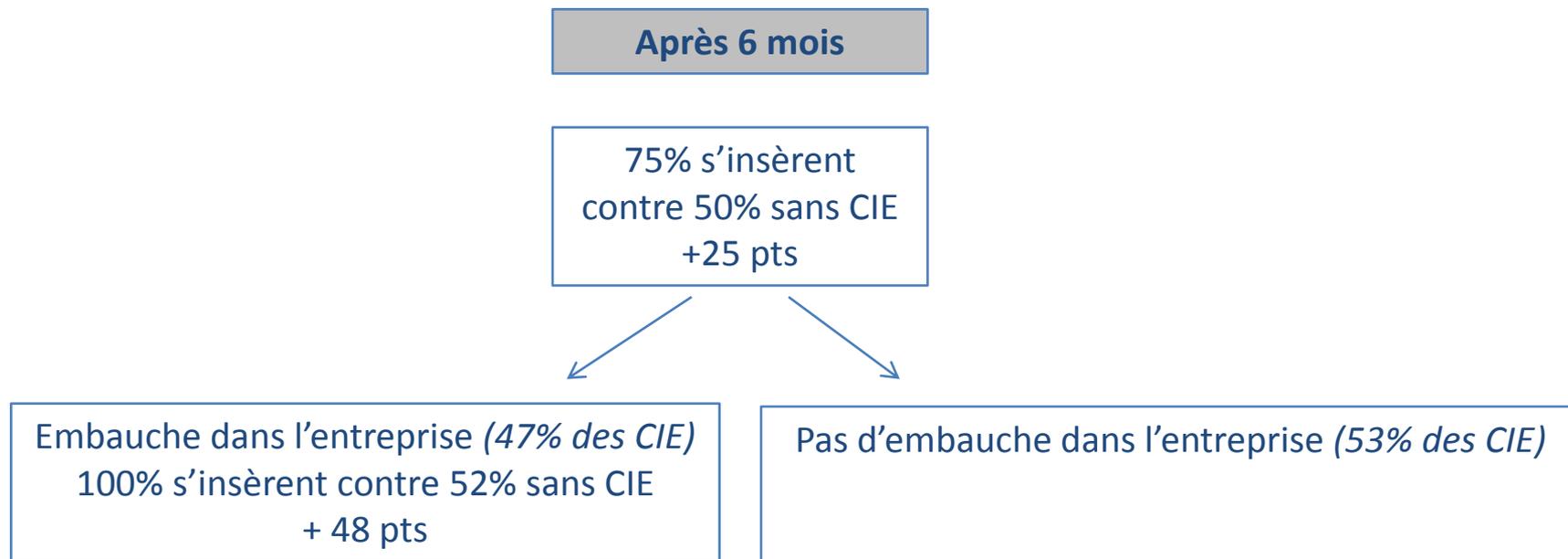
- Court terme : réduire au maximum les risques d'un chômage de longue durée
- Long terme : soutenir les chômeurs les plus en difficulté

Un approfondissement des résultats selon que le stage se poursuive ou pas par une embauche dans l'entreprise

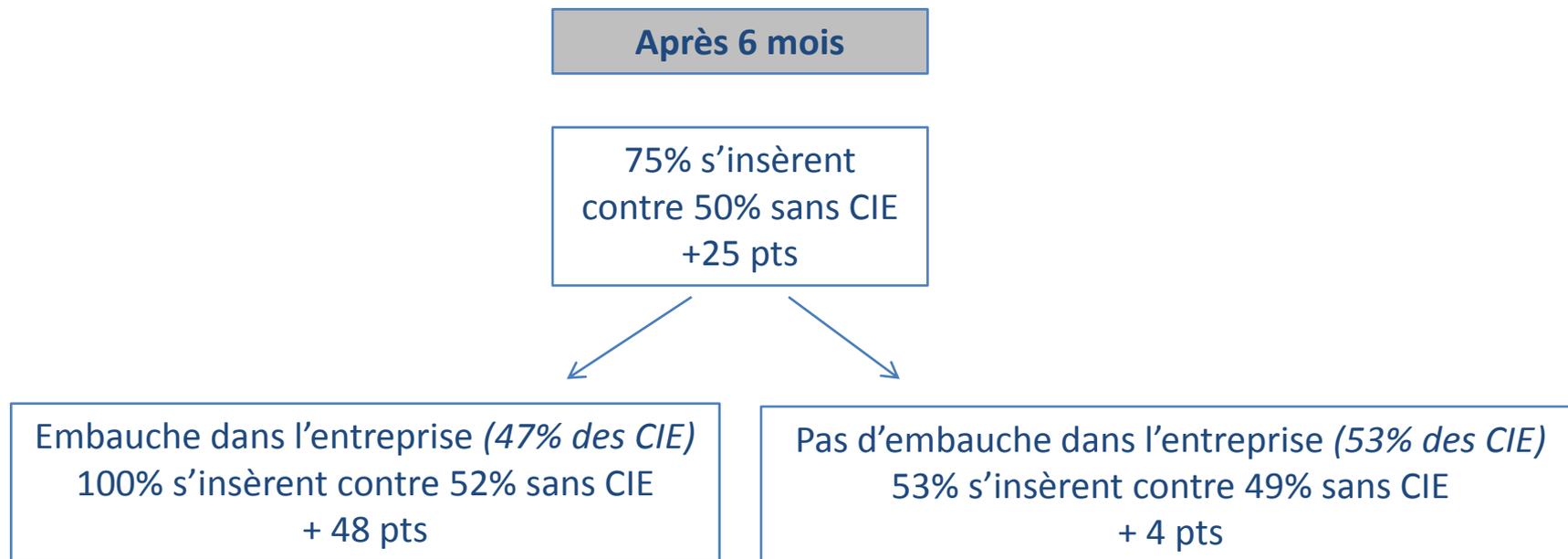
3. EFFICACITÉ DU CIE



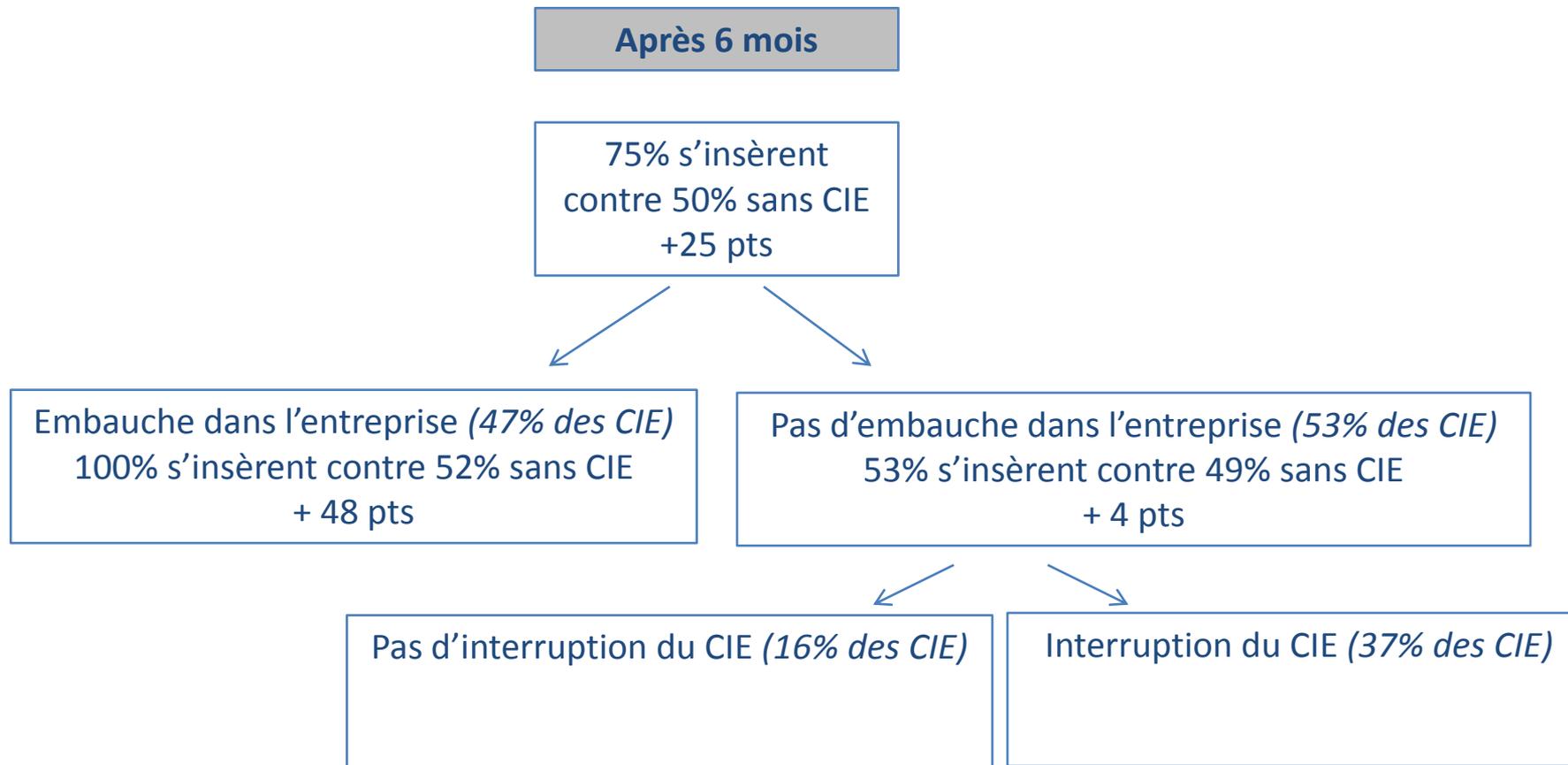
3. EFFICACITÉ DU CIE



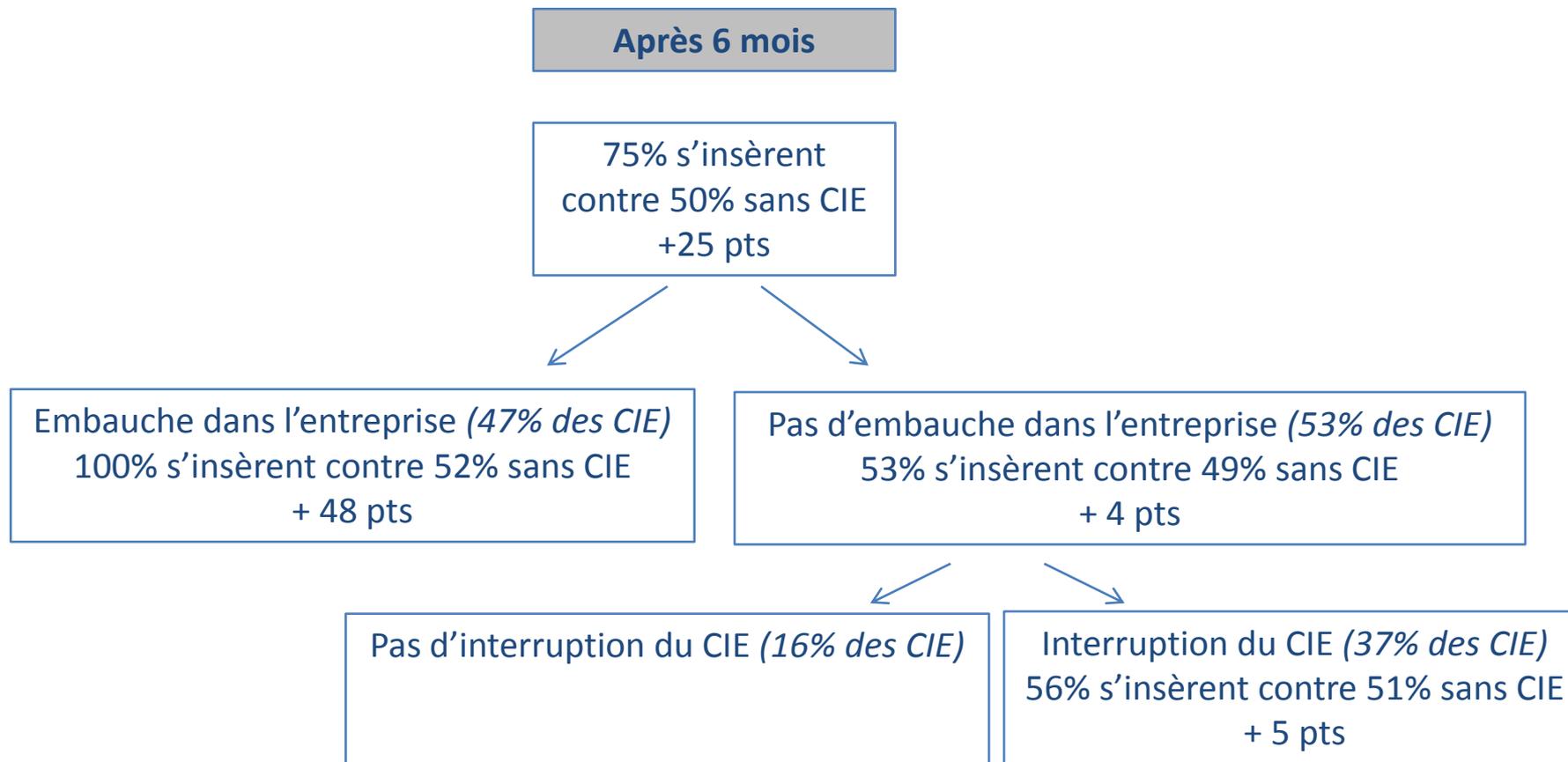
3. EFFICACITÉ DU CIE



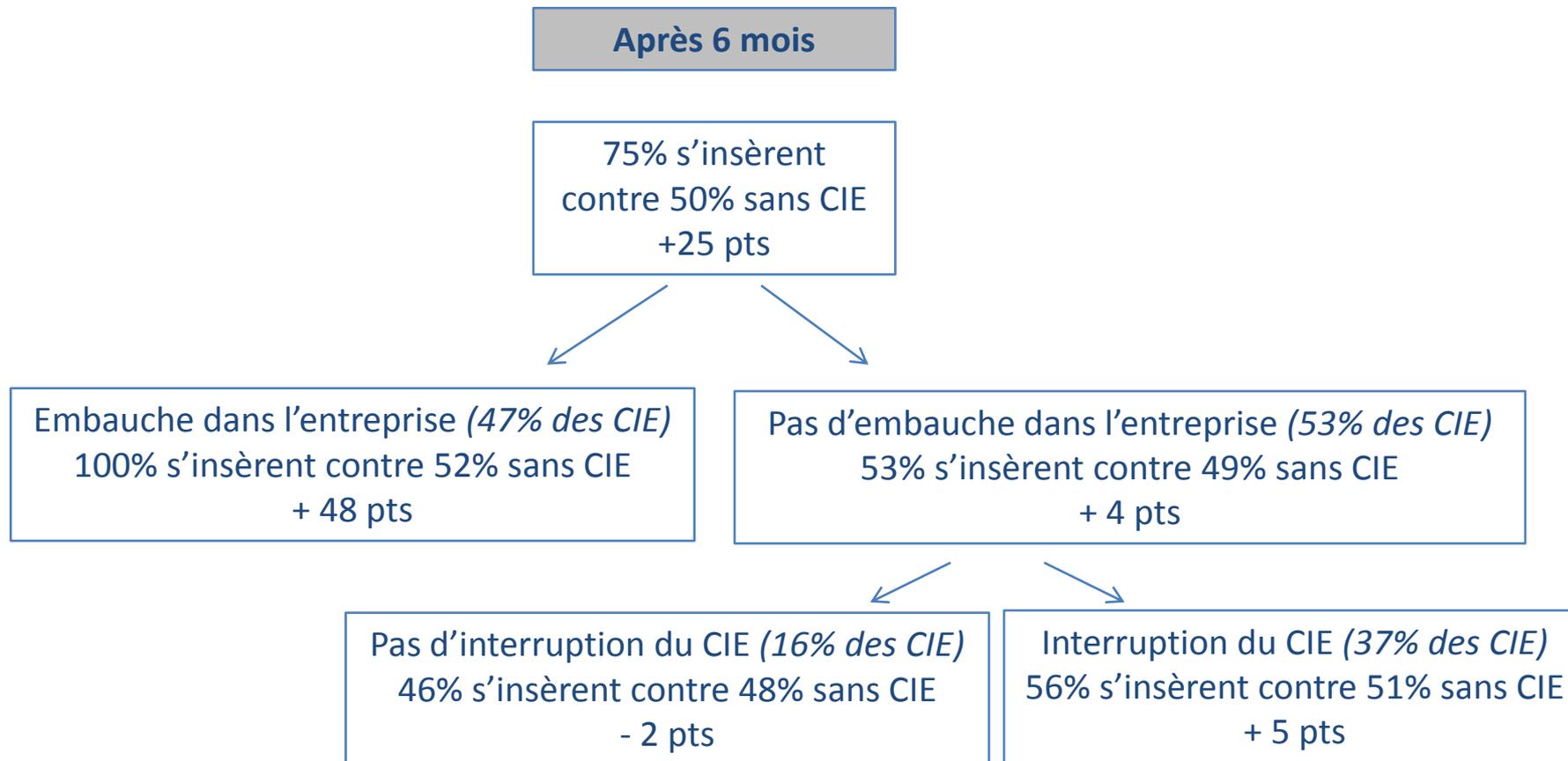
3. EFFICACITÉ DU CIE



3. EFFICACITÉ DU CIE



3. EFFICACITÉ DU CIE



3. EFFICACITÉ DU CIE

Bilan du CIE :

- Très grande efficacité pour placer les chômeurs en emploi (+ 48 points)
- Aucune efficacité en termes d'amélioration de employabilité pour les bénéficiaires qui ne sont pas embauchés à la fin du stage

Quelle hypothèse ?

le CIE constitue une mesure hybride poursuivant simultanément deux objectifs potentiellement conflictuels.

Le fait de promouvoir le CIE comme une procédure de recrutement nuit à la valorisation postérieure des compétences acquises lors du stage pour ceux qui, n'ayant pas été recrutés par le promoteur, risquent d'être considérés comme n'ayant pas satisfaits le promoteur de stage.

Effet de stigmatisation des bénéficiaires de CIE ?

3. EFFICACITÉ DU CIE

Evaluation en termes d'insertion complétée par une évaluation plus qualitative des emplois auxquels permettent d'accéder les CIE

1. Efficacité en termes de récurrence du chômage : le CIE réduit-il les chances de retourner au chômage ?

Effet important sur les chômeurs recrutés par l'entreprise partenaire du CIE (+ 26 points)
(effet non lié à l'efficacité de la mesure)

Sinon pas d'effet : rien n'indique que les bénéficiaires du CIE accèdent plus fréquemment que les autres aux emplois les plus précaires

2. Efficacité en termes de salaires : les emplois auxquels accèdent les bénéficiaires de CIE sont-ils plus, moins ou autant rémunérateurs que les autres ?

En moyenne, pas de différence.

3. EFFICACITÉ DU CAE

Après 6 mois

618 bénéficiaires de CAE accordés entre 07-2007 et 05-2010

62% ne sont pas en emploi

38% sont en emploi

32% auraient été en emploi même sans le CAE

6% n'auraient pas été en emploi sans le CAE

Après 18 mois

352 bénéficiaires de CAE accordés entre 07-2007 et 05-2009

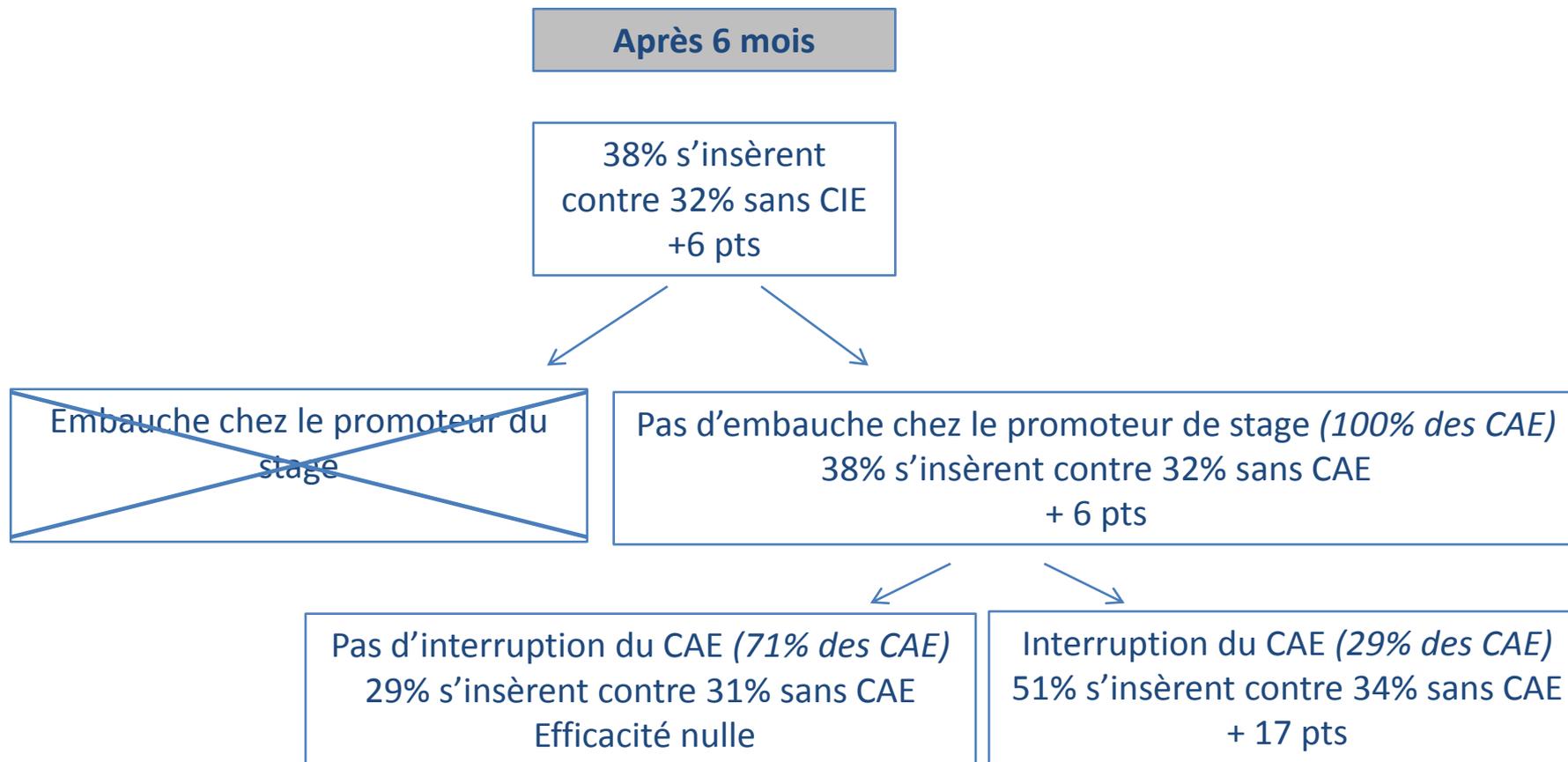
38% ne sont pas en emploi

56% sont en emploi

50% auraient été en emploi même sans le CAE

6% n'auraient pas été en emploi sans le CAE

3. EFFICACITÉ DU CAE



3. EFFICACITÉ DU CAE

Le CAE finalement aussi efficace que le CIE

L'efficacité du CAE : effet propre de la mesure ou effet de sélection ?

CONCLUSION

CIE et CAE :

- les mesures phares du dispositif en faveur des jeunes
- un recours relativement modéré

CIE

- une efficacité très forte pour trouver un emploi, probablement au détriment de ceux qui ne sont pas recrutés dans l'entreprise-partenaire
- reflétant le fait que le CIE est davantage un mode de recrutement subsidié qu'un mode de formation des chômeurs

CAE

- Semble aussi efficace que le CIE en termes d'amélioration de l'employabilité



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 18 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mai 2012
2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi
- Organisation des travaux en commission
3. 6373 Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail
- Rapporteur : Monsieur Roger Negri
- Présentation et examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, Mme Vera Spautz, M. Serge Wilmes

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
Mme Patrice Furlani, M. Christophe Schiltz, Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 mai 2012

Le projet de procès-verbal de la réunion du 14 mai 2012 est approuvé.

2. 6434 Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi

En guise d'introduction, le président de la commission M. Lucien Lux retrace les antécédents qui ont abouti à l'organisation du débat d'orientation susvisé:

- une première demande a été introduite par le groupe parlementaire DP le 12 décembre 2011, visant l'organisation d'un débat d'orientation au sujet de la politique en matière d'emploi, ceci "devant la toile de fond du rapport spécial de la Cour des Comptes portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage";

- une deuxième demande du groupe parlementaire "déli gréng" a proposé un débat d'orientation "au sujet des stratégies à court, moyen et long terme afin de combattre l'évolution négative sur le marché de l'emploi".

Compte tenu des deux demandes, le sujet du débat d'orientation a été élargi à la politique en matière d'emploi en général.

Il pourrait être utile d'organiser encore avant les vacances parlementaires d'été deux réunions ayant pour objet

- d'entendre une présentation par les experts du CEPS/INSTEAD de leurs études récentes concernant l'efficacité des politiques d'emploi au Luxembourg, en particulier en ce qui concerne le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et le contrat d'appui-emploi (CAE) ainsi que les mesures de formation destinées aux demandeurs d'emploi;

- d'entendre les experts compétents de l'ADEM en leurs explications concernant les enseignements à tirer des études statistiques sur le profil socio-économique des différentes populations de demandeurs d'emploi et du chômage.

* * *

Le corapporteur M. André Bauler présente ensuite les points principaux qu'il voudrait voir aborder dans le cadre des travaux de la commission:

a) les méthodes et la culture de placement et d'activation des demandeurs d'emploi,

b) la formation de base et la formation continue des demandeurs d'emploi,

c) la transparence du marché de l'emploi,

d) l'efficacité des mesures d'activation pour l'emploi.

Sub a) il y aurait lieu de traiter les avantages et désavantages des services de placement publics et privés, notamment par rapport aux critères de l'efficacité, du caractère proactif des services offerts, des résultats obtenus et de la connaissance du marché de l'emploi. Dans ce contexte, on pourrait également étudier le rôle que prennent aujourd'hui les entreprises intérimaires dans le recrutement de demandeurs d'emploi.

A ce sujet, M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration et le président de la commission donnent respectivement à considérer

- que des études réalisées notamment en France ne permettent pas de conclure à une meilleure efficacité des filières privées de placement,

- qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause les principes confirmés à l'occasion de la récente réforme de notre agence publique de placement (Agence pour le développement de l'emploi).

Le corapporteur souligne qu'il lui importe précisément d'obtenir des données objectives sur les services offerts et les résultats obtenus par les différents vecteurs privés de placement (p. ex. www.monster.lu), afin de pouvoir les mettre en comparaison avec les activités de l'agence publique de placement.

D'autres points à aborder sont entre autres:

- le bilan des mesures d'activation des demandeurs d'emploi et du suivi des profils professionnels établis par l'ADEM,
- l'amélioration de la qualité de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi,
- le bilan de l'efficience des mesures pour l'emploi (p. ex. CAE et CIE), ainsi que les suites réservées au rapport spécial afférent de la Cour des Comptes,
- les attentes placées par les employeurs et en particulier les départements des ressources humaines des entreprises dans les services de l'ADEM,
- le déroulement chronologique du processus d'activation des demandeurs d'emploi (mesures proposées ou octroyées, l'importance de l'initiative personnelle, modules de formation offerts ou octroyés, prise en charge personnalisée et réintégration du premier marché du travail),
- les moyens d'intensifier la recherche d'un emploi par le demandeur (Suchintensität),
- le concept de "Zumutbarkeit" d'un emploi offert au demandeur d'emploi,
- la possibilité de sanctions en cas de refus itératif d'accepter un emploi.

Pour élucider tous ces points, il pourrait être utile d'entendre un conseiller professionnel de l'ADEM, un chef de service d'un bureau de placement et, le cas échéant, un expert de la "Bundesagentur für Arbeit". D'autres interlocuteurs pourraient être les responsables des services des ressources humaines d'entreprises représentatives de différents secteurs de l'économie ainsi que des firmes intérimaires. Il pourrait encore être utile d'entendre des représentants du cabinet de consultance "Mindforest" qui accompagne la mise en œuvre de la réforme de l'ADEM.

Quant à la formation offerte aux demandeurs d'emploi, il y aura lieu d'en examiner la procédure et le contenu (compétences professionnelles, compétences sociales, compétences linguistiques) et de dresser le bilan des initiatives prises (p. ex. fit for job, fit for commerce). Il faudra examiner dans quelle mesure le droit à la formation devrait du moins partiellement prendre la forme d'une obligation de formation. Il faudrait également se pencher sur les améliorations dans le domaine de l'orientation suite à la mise en place de la maison de l'orientation; de quelle façon l'école est-elle assurée à l'orientation?

Il convient encore d'aborder le sujet complexe du rapport entre le salaire social minimum et le revenu minimum garanti, ceci par rapport à la nécessité de maintenir intacte la motivation du demandeur d'emploi de réintégrer le marché du travail.

Quant à la transparence du marché du travail, il est indiqué de cerner avec plus de précision le secteur économique à bas salaires (Niedriglohnbereich) et le pourcentage des postes afférents occupés par des résidents.

D'autres points à voir dans ce contexte sont

- l'adéquation des profils des demandeurs d'emploi aux profils des postes à occuper,
- l'anticipation au chômage par une prise de contact rapide du salarié menacé de licenciement avec l'ADEM,
- les profils professionnels à établir en fonction des besoins et perspectives offertes par le marché de l'emploi à court, moyen et à long terme.

*

Le corapporteur M. Roger Negri pour sa part voudrait voir focaliser les travaux de la commission sur les trois axes suivants:

- le chômage des jeunes en tant que problème grave de société,
- tous les aspects entourant le maintien des travailleurs plus âgés dans l'emploi,
- le profil socio-économique des différentes catégories de chômeurs.

*

Le représentant du groupe parlementaire CSV considère qu'il y a lieu de ne pas négliger le rôle des employeurs dans ce débat, en particulier en ce qui concerne la motivation des employeurs à recruter sur le marché de travail luxembourgeois. Ensuite, il convient d'analyser l'adéquation du profil de certaines catégories de demandeurs d'emploi aux exigences de l'économie et du marché de l'emploi et de prêter une attention particulière aux demandeurs d'emploi difficilement employables. Enfin, il convient, surtout dans le contexte de l'efficacité de l'ADEM, de fixer une fois pour toutes un ratio approprié entre personnel d'accompagnement et demandeurs d'emploi.

*

Suite à un bref échange de vues, la commission, en se basant sur les propositions initiales du président, décide d'entamer ses travaux par les deux réunions suivantes:

- Jeudi, le 28 juin 2012 à 16.00 heures:

- Entrevue avec les experts du CEPS/INSTEAD au sujet de l'évaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi au Luxembourg, en particulier en ce qui concerne le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) et le contrat d'appui-emploi (CAE) ainsi que les mesures de formation destinées aux demandeurs d'emploi

- Jeudi, le 5 juillet 2012 à 14.30 heures:

- Entrevue avec des représentants de l'ADEM au sujet des études statistiques concernant le profil socio-économique des différentes populations de demandeurs d'emploi et du chômage

*

Des questions particulières que les corapporteurs ou membres de la commission voudraient voir traiter au cours de ces deux réunions pourront utilement être formulées et soumises au préalable, par l'intermédiaire du secrétaire de la commission, aux interlocuteurs de la commission.

Quant à la proposition d'une visite à l'ADEM, il est retenu, à la demande du Ministre, que cette visite se fera après la rentrée parlementaire en septembre 2012.

3. 6373 Projet de loi portant modification du Titre III du Livre IV du Code du Travail

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration présente brièvement le projet de loi qui a pour objet de transposer la directive 2009/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs (ci-après la „Directive 2009/38/CE“).

La Directive 2009/38/CE constitue une refonte de la directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994 (ci-après la „Directive 94/45/CE“) qui avait été transposée en droit national par la loi du 28 juillet 2000, avant d'être introduite sous le Titre III du Livre IV du Code du travail en 2006. La Directive 2009/38/CE reprend ainsi une grande majorité des dispositions existantes tout en apportant des améliorations et précisions quant au processus d'information et de consultation des travailleurs au niveau communautaire.

Le texte de loi de 2000 garde ses structures et n'est pas remis en cause. Certaines modifications sont prévues dans le but de renforcer les droits des travailleurs à l'information et la consultation transnationale au sein des entreprises de dimension européenne.

Le projet de loi s'inscrit dans le vaste domaine du dialogue social, propice au bien-être professionnel des travailleurs, garantissant en fin de compte la paix sociale alors qu'elle est nécessaire pour aplanir les conflits entre employeurs et salariés.

Le droit au dialogue social s'est vu reconnaître la valeur d'un droit fondamental par l'article 21 de la Charte sociale européenne révisée et l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui comportent un droit des représentants des travailleurs à l'information et à la consultation dans l'entreprise.

*

La commission procède à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat sur base d'un document synoptique de travail établi par le secrétariat de la commission.

A titre d'observation préliminaire, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'il y a lieu de remplacer le terme „communautaire“ par celui d„européenne“, alors que depuis le 1er décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la dénomination „Communauté européenne“ („CE“) a disparu au bénéfice de celle d„Union européenne“.

Article 1^{er} (Article unique nouveau, points 1° à 20°)

Les points 1° à 19° ne donnent pas lieu à observation particulière du Conseil d'Etat.

Le point 20° complète l'article L. 433-2 par un paragraphe (6) libellé comme suit:

„(6) Dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leur fonction représentative dans un environnement international, les membres du groupe spécial de négociation et du comité d'entreprise européen bénéficient de formations sans perte de salaire.“

Le Conseil d'Etat constate que le projet se limite à transcrire dans la loi la formulation vague, dépourvue de toute valeur normative, de la directive. Le Conseil d'Etat estime que le législateur ne saurait se satisfaire de cet énoncé. Il y a dès lors lieu de donner un contenu concret à ce droit, notamment en ce qui concerne le temps de travail à mettre en compte aux employeurs, l'organisation des cours de formation et la prise en charge de leurs coûts.

La Chambre de Commerce pour sa part considère que pour des raisons d'égalité de traitement entre représentants, le droit à la formation reconnu par la Directive 2009/38/CE aux membres du groupe spécial de conciliation et du comité d'entreprise européen devrait être exercé dans des conditions similaires à celui accordé aux représentants nationaux du personnel, c'est-à-dire aux membres des délégations du personnel, visés à l'article L. 415-10 du Code du travail.

La Chambre de Commerce plaide par conséquent en faveur d'un encadrement des formations en question et suggère, pour le paragraphe (6) de l'article L. 433-2 du Code du travail, le nouveau libellé suivant:

„(6) Dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leur fonction représentative dans un environnement international, les membres du groupe spécial de négociation et du comité d'entreprise européen bénéficient de formations sans perte de salaire suivant les dispositions prévues à l'article L. 415-10.“

Après un bref échange de vues, la Commission du Travail et de l'Emploi décide de reprendre sous forme d'amendement le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2 (Article unique, point 21°)

L'article 2 règle le sort des accords sur l'information et la consultation transnationales des travailleurs déjà en vigueur avant l'entrée en application des nouvelles dispositions communautaires, en posant le principe du maintien de ces accords.

Pour assurer une meilleure lisibilité des dispositions figurant au projet de loi, le Conseil d'Etat estime, à l'instar de la Chambre de Commerce, que ledit article 2 mérite de figurer au sein même du Code du travail.

La commission partage cette approche du Conseil d'Etat et par conséquent il y a lieu de modifier également la structure du projet de loi qui ne comportera dès lors qu'un article unique, l'article 2 devant le point 21 de cet article unique.

Le texte de l'article 2 est inséré dans le Code du travail sous forme d'un article L. 433-9 nouveau, sous la section 4 dont l'intitulé sera complété comme suit:

"*Surveillance, contentieux, sanctions pénales et dispositions transitoires*".

Le point 21° nouveau de l'article unique prendra donc la teneur suivante:

"21° Est ajouté l'article L. 433-9 ainsi libellé:

Art. L. 433-9 (1) Sans préjudice de l'article L. 432-2, paragraphe (2), les accords visant l'information et la consultation transfrontalières des travailleurs dans les entreprises ou les groupes d'entreprises de dimension communautaire valablement conclus ou révisés avant le 6 juin 2011 restent d'application, à condition qu'ils soient applicables à l'ensemble des travailleurs couverts par le Titre III du Livre IV du Code du travail et garantissent une représentation des travailleurs de l'ensemble des Etats visés à l'article L. 431-2 du Code du travail dans lesquels l'entreprise ou le groupe d'entreprises de dimension communautaire possède un établissement ou une entreprise.

(2) Les accords conclus à partir du 6 juin 2011 et avant l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas soumis aux obligations découlant de la présente loi, soit s'ils sont explicitement reconduits par les parties pour la durée prévue à l'accord, soit s'ils font l'objet d'une reconduction tacite, pour la durée prévue à l'accord.

(3) Lorsque les accords visés aux paragraphes (1) et (2) qui précèdent, qui avaient été conclus pour une durée déterminée, arrivent à expiration après l'entrée en vigueur de la présente loi, les parties à ces accords peuvent décider d'un commun accord de les reconduire ou de les réviser. Cet accord doit être écrit et daté et porter les signatures des représentants dûment habilités de l'entreprise ou du groupe d'entreprises et des travailleurs. A défaut d'accord écrit, les dispositions du Titre III du Livre IV du Code du travail telles que modifiées par la présente loi deviennent applicables."

*

Les deux amendements arrêtés quant à leur principe seront formulés en due forme (projet de lettre au Conseil d'Etat) et adoptés au cours d'une prochaine réunion de la commission.

*

Le président de la commission annonce que la commission devra encore évacuer avant les vacances parlementaires d'été le projet de loi (entre-temps déposé sous le document parlementaire 6442) portant prolongation de certaines dispositions concernant le chômage à temps partiel.

Par ailleurs, sera prochainement mis à l'ordre du jour le projet de loi 6404 portant modification : 1) du Code du travail ; 2) du Code pénal ; 3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ; 4) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ; 5) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ; 6) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 7) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; 8) de la loi du 18 mars 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, au sujet duquel le Conseil d'Etat a émis un avis circonstancié comportant quatre oppositions formelles.

Luxembourg, le 25 juin 2012

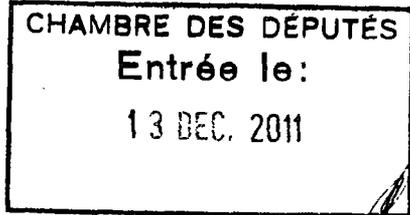
Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Document écrit de dépôt



Luxembourg, le 12 décembre 2011



Monsieur Laurent MOSAR
Président de la Chambre
des Députés

LUXEMBOURG

Monsieur le Président,

Au cours des dernières dix années le nombre des demandeurs d'emploi a plus que triplé. Fin octobre 2011, quelque 14.800 personnes étaient à la recherche d'un emploi.

Préoccupés par cette évolution explosive du nombre des demandeurs d'emploi, nous avons l'honneur de vous informer que, conformément à l'article 91 du Règlement interne de la Chambre des Députés, le Groupe parlementaire DP demande d'organiser un débat d'orientation au sujet de la politique en matière d'emploi.

Devant la toile de fond du rapport spécial de la Cour des comptes portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage, nous aimerions discuter et analyser les mesures mises en place au cours des dernières années ainsi que le rôle de l'Administration de l'Emploi (ADEM) dans la lutte contre le chômage.

Croyez, nous vous prions, Monsieur le Président, à l'assurance de notre très haute considération.

Claude MEISCH
Président du Groupe parlementaire DP

Anne BRASSEUR
Député

André BAULER
Député