

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

MB/vg

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 25 mars 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mars 2010
2. 6048 Projet de loi
 - portant transposition de la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE (refonte) ;
 - concernant la mise à disposition de machines;
 - concernant les machines d'occasion
 - Rapporteur : Monsieur Roger Negri
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Démarches entreprises par le Gouvernement en rapport avec l'avenir de la brasserie de Diekirch
 - Suivi de la réunion jointe du 22 février 2010 - volet Travail et Emploi
4. Exposé de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Nicolas Schmit au sujet de la situation actuelle sur le marché de l'emploi
 - Echange de vues

*

Présents : M. André Bauler, M. Fernand Etgen, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marc Spautz

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration

Mme Patrice Furlani, M. Gary Tunsch, Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Vera Spautz, M. Lucien Weiler

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission, puis M. Marc Spautz, Vice-Président

*

1. **Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mars 2010**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 11 mars est approuvé.

2. 6048 **Projet de loi**
- portant transposition de la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE (refonte) ;
- concernant la mise à disposition de machines;
- concernant les machines d'occasion

Le projet de rapport établi par le rapporteur M. Roger Negri est adopté par la commission à l'unanimité.

3. **Démarches entreprises par le Gouvernement en rapport avec l'avenir de la brasserie de Diekirch**
- Suivi de la réunion jointe du 22 février 2010 - volet Travail et Emploi

Sur proposition de M. le Président Lucien Lux, la commission décide de poursuivre l'instruction du projet de résolution déposé par M. André Hoffmann au sujet des démarches entreprises par le Gouvernement en rapport avec l'avenir de la brasserie de Diekirch dans une prochaine réunion fixée au lundi, le 26 avril 2010, de 12.30 à 14.00 heures (une légère collation sera servie à cette occasion).

La proposition de loi 6086 de M. André Hoffmann concernant les mesures à prendre contre les licenciements abusifs étant étroitement liée à ce sujet et comme, conformément à l'article 60 du Règlement de la Chambre des Députés, cette proposition doit figurer à l'ordre du jour d'une réunion de la commission compétente avant d'être inscrite à l'ordre du jour d'une séance publique au plus tard le 6 mai prochain, il est décidé de procéder à la présentation de la proposition de loi 6086 dans cette même réunion.

A la demande de l'auteur de la proposition de loi, les représentants du Ministère du Travail et de l'Emploi établiront un inventaire complet des références de textes législatifs et réglementaires du droit positif traitant du maintien de l'emploi et des possibilités d'intervention de l'Etat ainsi que de la prévention de licenciements abusifs.

4. **Exposé de Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration Nicolas Schmit au sujet de la situation actuelle sur le marché de l'emploi - Echange de vues**

M. le Ministre du Travail et de l'Emploi procède à la présentation détaillée de la situation actuelle sur le marché de l'emploi, ceci dans le contexte à la fois des négociations actuelles au sein du Comité de coordination tripartite et d'une demande du groupe déi gréng de voir régulièrement inscrire le sujet de l'emploi à l'ordre du jour de la commission.

Un dossier analytique et statistique sur le sujet est distribué séance tenante aux membres de la commission.

Selon les dernières données présentées au Comité de conjoncture, actuellement 15.222 demandeurs d'emploi sont inscrits à l'ADEM. Ce chiffre comporte toujours une légère augmentation par rapport au mois précédent - de l'ordre de 0,1% -, mais surtout un accroissement par rapport au même mois de l'année précédente d'approximativement 1,5% (+/- 2.200 demandeurs d'emploi supplémentaires par rapport à 2009). En même temps, l'emploi national global ne s'est certes pas effondré mais montre néanmoins une stagnation certaine, ce qui n'est pas sans poser problème dans le contexte spécifique luxembourgeois. Quant aux perspectives pour l'avenir, la prudence est de mise dans le contexte d'une crise internationale d'une envergure exceptionnelle.

M. le Ministre retrace ensuite dans une rétrospective le phénomène du chômage au Luxembourg.

En parcourant les statistiques des dernières décennies, on constate une certaine rupture au début des années 90 dans la mesure où en 1993 le taux de chômage de 2% - taux qui en sciences économiques équivaut encore au plein emploi - a été dépassé et que depuis lors la courbe du taux de chômage affiche, avec quelques légères inflexions, une tendance constante vers la hausse. Entre 1990 et 2008, l'emploi salarié a pratiquement doublé et en même temps le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de 350%. C'est le paradoxe luxembourgeois caractérisé, d'une part, par une véritable explosion de l'emploi, et, d'autre part, par une augmentation substantielle du chômage.

Il s'agit donc d'un problème d'ordre structurel s'expliquant, dans le cadre d'un marché de travail ouvert et transfrontalier, par une certaine inadéquation entre offres et demandes d'emploi. Entre 1990 et 2008, grosso modo le nombre de travailleurs frontaliers dans notre pays a augmenté de 50.000 à 135.000. Par ailleurs, malgré les taux de croissance économique dépassant 4%, le taux de chômage n'a pas diminué, bien au contraire.

Par rapport aux différents secteurs, il est vrai que le pays a connu une certaine désindustrialisation sur le long terme au cours des dernières décennies. On constate toutefois qu'en chiffres absolus, le secteur industriel n'a pas enregistré de perte d'emploi au cours des années 2004 à 2009, mais un léger surplus de 166 emplois. En procédant à la ventilation entre résidents et frontaliers, on note cependant que le nombre de résidents affectés à ce secteur a sensiblement diminué (- 2.251); ce qui implique que ces emplois ont surtout été occupés par des travailleurs frontaliers. Les résidents luxembourgeois se sont dirigés en grand nombre vers l'administration publique et les secteurs de la santé ainsi que des services collectifs sociaux.

En 2009, l'ADEM a compté 6.249 demandeurs d'emploi indemnisés non affectés à une mesure pour l'emploi, ce qui correspond à 47% des demandeurs d'emploi au total (13.228 en moyenne en 2009). Par rapport aux valeurs moyennes de 2009, ces chiffres ont entretemps connu une augmentation sensible : 15.200 demandeurs d'emploi au total à l'heure actuelle dont 7.692 sont indemnisés ce qui correspond à une augmentation de 1.443 par rapport à 2009.

On constate par ailleurs une augmentation de la durée d'indemnisation et corrélativement une augmentation du nombre de demandeurs qui arrivent en fin de droit d'indemnisation et qui ne touchent donc plus d'indemnité de chômage.

En 2008, l'ADEM a compté au total 3.369 chômeurs en fin de droit initial, dont 2.061 ont pu bénéficier d'une prolongation tandis que 1.308 n'ont pas été prolongés dans leurs droits. En 2009, le nombre total précité est déjà passé à 4.484 (2.220 ayant été prolongés, 2.264 non prolongés). En 2010, durant les seuls deux premiers mois, l'ADEM a noté 512 personnes en fin de droit non susceptibles de prolongation.

Les données montrent que cette catégorie de personnes représente un problème spécifique assez grave de la détérioration générale du marché de l'emploi; ces personnes se retrouvent souvent dans une situation très difficile au plan moral et matériel et il importera d'étudier les possibilités d'améliorer leurs perspectives.

En ce qui concerne le recours aux mesures en faveur de l'emploi, l'évolution a atteint son point culminant en 2006 avec 3.978 demandeurs affectés à une mesure. Depuis lors, et notamment aussi suite aux modifications introduites par la loi tripartite du 22 décembre 2006, la tendance a été à une nette régression (moyenne annuelle de 3.097 demandeurs affectés à une mesure en 2009).

Actuellement, on note toutefois de nouveau un recours renforcé aux mesures avec 3.482 demandeurs bénéficiant d'une mesure pour l'emploi fin février 2010.

En ce qui concerne plus spécifiquement le chômage des jeunes, on ne peut affirmer que notre pays connaîtrait un problème particulièrement dramatique dans ce domaine. Ainsi, la part des demandeurs d'emploi âgés de moins de 26 ans dans le chômage global a diminué de 22,3% en 2002 à 17,2% en 2009. En d'autres termes, le chômage des jeunes a augmenté moins rapidement que le chômage général, étant entendu que cette donnée purement statistique ne constitue qu'une piètre consolation par rapport à la gravité de la situation personnelle des jeunes chômeurs concernés.

Le taux de chômage réel (c.à.d. le nombre des jeunes d'une classe d'âge à la recherche d'un emploi) se situe à 17,5%, la moyenne européenne étant de 21%.

En procédant à une analyse des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans en fonction de leur niveau de formation, on constate en 2009 une moyenne annuelle de 41% de jeunes demandeurs ayant un niveau de formation inférieur (scolarité obligatoire), ce pourcentage étant de 49,4 dans la population globale des demandeurs d'emploi.

La part de jeunes ayant un niveau de formation moyen est de 49,4% (10^e à 13^e de l'EST et 4^e à 1^{ière} de l'ES). Ce chiffre global montre qu'actuellement le niveau de formation moyen représente de moins en moins, dans le contexte de la crise, une garantie d'emploi. En décembre 2009, le pourcentage précité correspondait

à 1.310 jeunes demandeurs d'emploi répondant au niveau de qualification moyen.

La ventilation du chiffre global montre que l'écrasante majorité - 1.230 jeunes demandeurs - provient de l'enseignement secondaire technique, 80 demandeurs étant issus de l'enseignement classique. A noter que 30% des jeunes demandeurs en question n'ont pas accompli leur dernière année de scolarité dans un établissement d'enseignement luxembourgeois. Dans cette catégorie de jeunes demandeurs d'emploi, 20,4% proviennent d'une classe terminale (1^{ère} ES: 55 demandeurs; 13^e EST: 216 demandeurs) et la très grande majorité d'entre eux - 94% - a réussi cette classe terminale.

La répartition disproportionnée des pourcentages respectifs entre l'enseignement secondaire technique et l'enseignement secondaire classique s'explique évidemment par la continuation plus prononcée d'études à l'université dans le chef de titulaires du diplôme de fin d'études secondaires.

Pour conclure ce volet, M. le Ministre souligne la nécessité de renforcer les mesures permettant d'orienter les jeunes dans leur formation de manière à ce qu'ils répondent mieux aux exigences du marché de l'emploi.

La catégorie des demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans se trouve encore plus exposée aux méfaits de la crise sur le marché de l'emploi, en particulier aussi par rapport à la durée d'inscription. Ainsi 57,5% des demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans se trouvent inscrits depuis plus d'un an; d'une façon générale la part de cette catégorie de demandeurs dans le chômage total augmente continuellement. Il s'agira donc de s'occuper de près de cette catégorie comme population cible de mesures destinées à améliorer leur réinsertion sur le marché de l'emploi.

Les travailleurs reconnus "travailleurs handicapés" et les travailleurs à capacité de travail réduite (CTR) représentent encore une catégorie de demandeurs d'emploi à part. En 2005, ils étaient au nombre de 1.072; depuis lors une augmentation de l'ordre de 144% a porté ce nombre à 2.615 en 2009 dont 74,6% ont une durée d'inscription de plus de 12 mois. Dans le nombre total de demandeurs d'emploi, la part des travailleurs reclassés externes atteint un pourcentage de l'ordre de 16%, étant entendu que très peu de reclassés externes réussissent à réintégrer le marché du travail. Ce facteur explique donc aussi l'augmentation du chômage de longue durée. Il faut accepter que dans cette catégorie se trouvent une partie de demandeurs qui ne sont plus employables sur le marché ordinaire de l'emploi, personnes dont il faut accepter une fois pour toutes l'impossibilité de leur réinsertion professionnelle et pour lesquelles un régime particulier devra être aménagé. Par contre, pour les demandeurs pouvant encore être reclassés, la politique active de réinsertion devra être renforcée.

Quant au chômage partiel, les données suivantes illustrent à quel point le recours à cet instrument a augmenté:

2008: 60 demandes reconnues et indemnisées, représentant 4.108 salariés effectivement touchés et correspondant à une dépense effective de 2,6 mio d'euros.

2009: 1065 demandes reconnues et indemnisées, représentant 66.007 salariés et correspondant à une dépense effective de 61,5 mio d'euros, ce qui

n'est cependant même pas la moitié de la dépense initialement prévue qui était de l'ordre de 133 mio d'euros.

Actuellement, à la faveur de la reprise économique, on constate une diminution du recours à cet instrument important de notre politique sociale qui a permis de tempérer sensiblement les aspects conjoncturels de la crise et à défaut duquel la crise aurait pu engendrer une véritable catastrophe sociale.

A présent, il s'agit de voir dans quelle mesure et suivant quelles modalités le recours à l'instrument du chômage partiel sera prolongé et éventuellement étendu à des secteurs qui jusqu'à présent ne pouvaient en bénéficier. A noter que 7% du nombre de personnes au chômage partiel ont bénéficié d'une formation (taux d'indemnisation de 90%).

En ce qui concerne la situation financière du Fonds pour l'emploi, les données montrent que les fonds propres (sans dotation budgétaire) auraient laissé en 2009 un découvert de 216,3 mio d'euros (soit 43% des dépenses).

En extrapolant les données pour 2010, on peut prévoir que les fonds propres et la réserve subsistante du Fonds pour l'emploi seront largement insuffisants pour couvrir les dépenses en 2011.

Compte tenu du fait que la dotation budgétaire pour 2010 ne s'élève qu'à 50 mio d'euros, la réserve du Fonds ne devrait s'élever fin 2010 plus qu'à 24 mio d'euros. Au regard des recettes propres du Fonds et en admettant pour 2011 des dépenses se situant au niveau de celles de 2010, on peut escompter pour 2011 un découvert prévisionnel de l'ordre de 200 mio d'euros.

En ventilant les dépenses du Fonds pour l'emploi suivant leur finalité, on peut distinguer en 2009 entre

- Les dépenses "passives" (paiement d'indemnités de chômage et de préretraite) s'élèvent à 245 mio d'euros, ce qui correspond à 48,2%
- les dépenses finançant des mesures conservatrices (maintien dans l'emploi par le biais du chômage partiel, chômage-intempéries) représentent 17%, soit 86 mio d'euros
- les dépenses pour mesures actives (formation, mesures pour l'emploi etc.) s'élèvent à 176,4 mio d'euros, soit 34%.

Grosso modo, le traitement social du chômage au Luxembourg comporte un coût de l'ordre de 1,5% du PIB, ce qui est largement inférieur à ce qui y est consacré dans d'autres pays européens. Il existe donc une marge à cet égard qui devra toutefois surtout être utilisée pour des mesures de politique active.

En résumé, en matière de politique de l'emploi, les lignes directrices devront être les suivantes:

- mener une politique active de l'emploi tout en rapprochant offres d'emploi et demandeurs d'emploi
- à cet effet, développer une stratégie globale de formation
- s'occuper plus particulièrement des catégories plus vulnérables (demandeurs en fin de droit, chômeurs de longue durée, jeunes demandeurs d'emploi).

Ces lignes directrices guideront aussi les propositions de réforme que M. le

Ministre entend faire discuter au cours des négociations tripartites.

A la suite de l'exposé ministériel, la commission procède à un échange de vues. Des différentes interventions et des explications complémentaires de M. le Ministre, il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit:

- Notre marché du travail et la population de demandeurs d'emploi se caractérisent par une partie toujours plus importante de demandeurs d'emploi difficilement employables. Ces personnes ne sont plus guère aptes à répondre aux exigences des emplois des secteurs privés exposés à la concurrence internationale et il faut accepter que leur réinsertion sur le marché ordinaire du travail s'avère souvent impossible.

On pourrait a priori en déduire la nécessité de créer des emplois dans des secteurs à faible qualification, ce qui s'avère à son tour difficile dans la mesure où l'automatisation des processus de production dans ces secteurs entraîne inévitablement la suppression des postes en question.

Face à cette problématique, une option consiste dans le renforcement de toutes les mesures relevant de près ou de loin du concept de l'économie sociale et solidaire. Seul l'encadrement des demandeurs difficilement employables dans le cadre des initiatives sociales est susceptible de leur redonner une perspective de réinsertion, du moins dans ce secteur qu'on peut qualifier de quasi-public, dans la mesure où les emplois qu'il crée à la faveur de ses multiples activités sociales ne sont pas directement exposés à la concurrence. Il s'agira donc de développer une stratégie globale permettant d'accueillir et d'employer les personnes en question dans le secteur de l'économie sociale et solidaire qui progressivement gagnera en importance.

- S'il est vrai qu'une économie à haute valeur ajoutée ne crée en général que peu d'emplois à faible qualification, il faut reconnaître que seule cette valeur ajoutée permet et doit permettre de dégager les transferts nécessaires au financement du secteur protégé que constitue l'économie sociale et solidaire.
- Il est nécessaire en matière de politique de l'emploi de ne pas raisonner par rapport au seul territoire luxembourgeois, mais par rapport à la grande région, seul l'apport des travailleurs frontaliers en nombre croissant ayant permis à notre pays de développer l'économie avec les hauts standards sociaux qui sont les nôtres.
- Il est indispensable de développer dans notre enseignement un service d'orientation efficace, à l'accès facile et systématique, ceci dans le cadre d'une stratégie globale impliquant tous les acteurs économiques, les jeunes directement concernés et leurs parents.
- Tout comme la pauvreté se transmet souvent de génération à génération, le risque de faible employabilité est souvent transmis dans les familles exposées à toutes sortes de difficultés sociales. Si le RMG permet de sauver les familles concernées des conséquences les plus dramatiques de la misère sociale, il faut persévérer dans les efforts d'aider activement les bénéficiaires du RMG, qui restent inscrits à l'ADEM, à retrouver une place active dans la société, ceci aussi au regard du respect de la dignité humaine de personnes vivant souvent en marge de la société.

A cet effet, il faudra instituer une coopération plus étroite entre les organismes intervenant dans ce domaine. Il s'agira donc de rassembler dans le sens d'une plus grande efficacité les moyens du SNAS, de l'ADEM et des services

compétents des ministères du Travail et de la Famille, ceci dans l'intérêt d'un suivi social plus poussé des personnes concernées qui doivent garder une perspective de réinsertion.

Luxembourg, le 20 avril 2010

Le secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux