



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: à 10.30 heures
1. Débat d'orientation 6434 sur la politique en matière d'emploi
- 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: à 14.30 heures
1. Débat d'orientation 6434 sur la politique en matière d'emploi
- 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.