



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

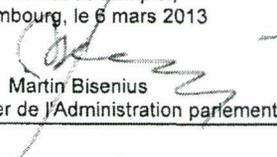


Maguy Baasch
Chef de département
Tél.: 00 352 54 05 45-253
GSM 00 352 621 18 92 14
Fax 00 352 54 16 20



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.

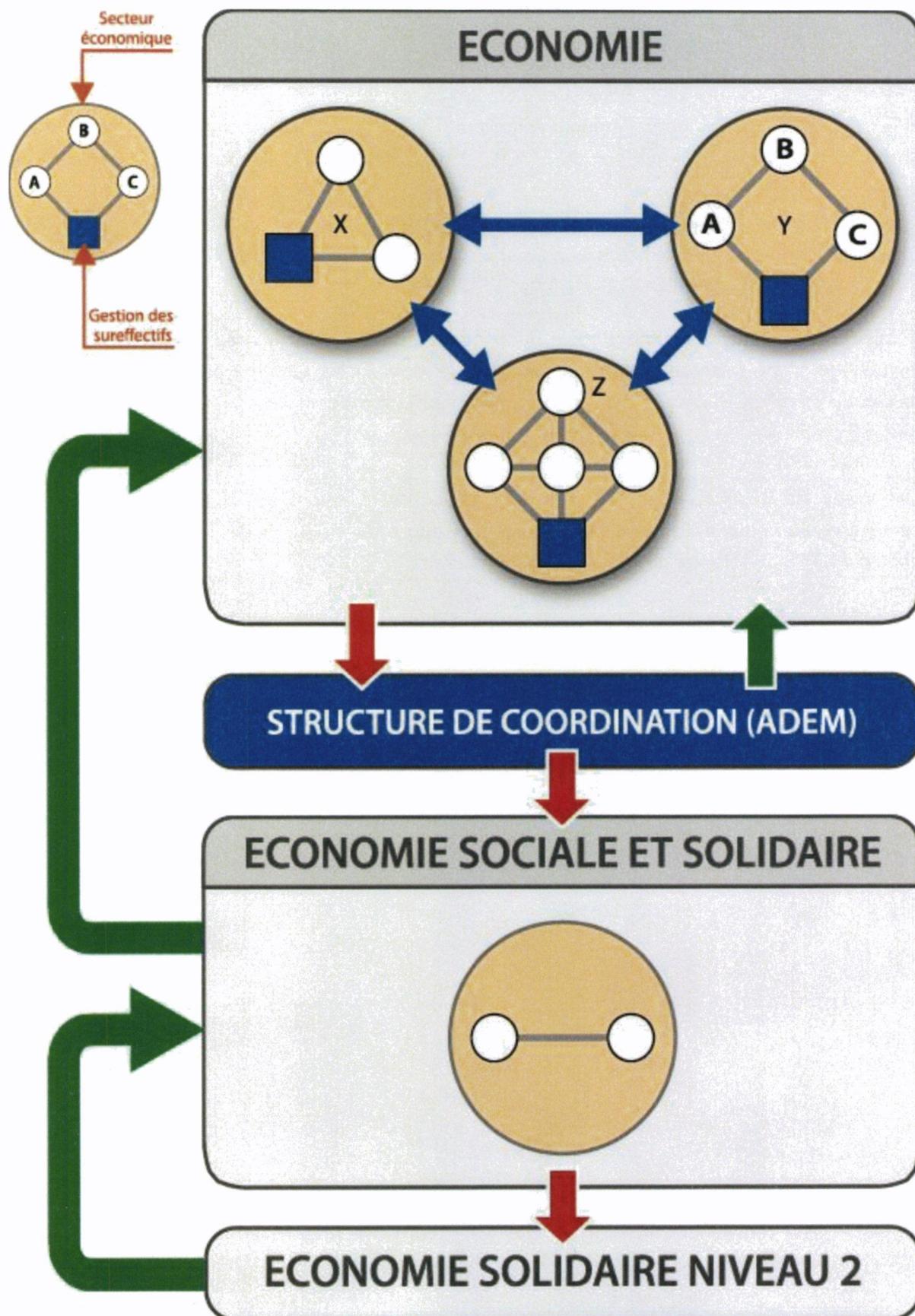
4. Une plus forte implication des employeurs à tous les niveaux

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 », allégrement 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