

N° 6434

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

DEBAT D'ORIENTATION

sur la politique en matière d'emploi

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

(8.5.2013)

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

*

INTRODUCTION*Remarque préliminaire:*

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

*

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

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

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

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

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

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

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

D’autres points à élucider dans ce contexte sont:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Comité de conjoncture du 20 février 2013.

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

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

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

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

*

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

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

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

A) L'emploi salarié

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) Les demandeurs d'emploi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C) Les opportunités d'emploi

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

Deux options peuvent théoriquement être envisagées:

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

D) Le profil des jeunes demandeurs d'emploi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les principales innovations méthodologiques sont les suivantes:

1. Détermination du nombre de demandeurs d'emploi disponibles

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

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

2. La dessaisonalisation des données

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

3. La publication mensuelle des données

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

*

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

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

Une analyse plus détaillée montre que:

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

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

*

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

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

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

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

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

– Le contrat d'appui-emploi (CAE)

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

Champ d'application personnel:

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

Durée du contrat:

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

Montant de l'indemnité:

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

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 5.906.745 | 2.739.468 | 3.915.256 | 4.696.613 |

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

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

Champ d'application personnel:

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

Durée du contrat:

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

Montant de l'indemnité:

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

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2.976.127 | 3.677.155 | 5.735.516 | 8.195.158 |

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

Champ d'application personnel:

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

Durée du contrat:

Minimum: 6 mois

Maximum: 24 mois

Montant de l'indemnité:

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

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|---------|-----------|
| – | – | 544.332 | 1.576.569 |

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) Les enseignements tirés de l'évaluation

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les résultats de l'évaluation sont les suivants.

1. Ateliers de l'ADEM

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

2. Séminaires „Bilans de compétences/CV“

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

3. Les formations courtes

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

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

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

4. Formations qualifiantes

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

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

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

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

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

5. Les formations pool

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E) Aperçu schématique et coût de diverses autres mesures

1) Aide à la mobilité géographique

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

Champ d'application personnel:

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

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

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

Durée d'indemnisation:

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

Montant de l'indemnité:

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

Coût annuel:

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

2) Remboursement des charges sociales

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

Champ d'application personnel:

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

Nature du contrat de travail:

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

Coût annuel:

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

3) Aide à la création d'entreprise

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

Montant:

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

Conditions d'octroi:

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

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

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------|---------|---------|---------|
| 146.699 | 245.843 | 362.488 | 328.270 |

4) Stage de réinsertion professionnelle*Objectif:*

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

Champ d'application personnel:

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

Durée du stage:

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

Indemnisation:

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

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

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

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

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 6.389.948 | 5.715.522 | 8.313.265 | 9.541.623 |

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

Demandeurs d'emploi de plus de 30 ans accomplis.

Durée du contrat:

Contrat à durée indéterminée (CDI)

Montant de l'indemnité:

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

Eligibilité et période d'indemnisation:

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

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

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

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

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

6) Indemnité compensatoire (salariés reclassés)

Objectif:

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

Montant de l'indemnité:

Différence entre l'ancienne et la nouvelle rémunération.

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------|------------|------------|------------|
| 30.451.567 | 36.929.833 | 43.707.626 | 51.359.824 |

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

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

Objectif:

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

Montant de l'indemnité:

Minimum 40% du salaire

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|---------|---------|
| – | – | 693.264 | 731.394 |

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

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

Objectif:

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

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------|------|---------|--------|
| – | – | 147.829 | 84.407 |

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

9) Participation aux salaires (travailleurs handicapés)

Montant de la participation:

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

Coût annuel:

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 6.423.931 | 6.854.281 | 7.060.442 | 7.399.409 |

10) Bonification d'impôts

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

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

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

11) Apprentissage

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

Cette mesure s'applique aux frontaliers.

Coût: Aides et primes à l'apprentissage

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------|------------|------------|------------|
| 12.546.367 | 17.797.594 | 16.283.765 | 12.543.025 |

Coût: Complément apprentissage pour adultes

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2.989.345 | 3.160.403 | 2.744.710 | 2.941.491 |

Récapitulatif du coût annuel de l'ensemble des mesures:

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

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

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

Remarque générale:

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

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

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

*

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

A) La loi de réforme du 18 janvier 2012

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

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

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

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

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

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

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

B) La mise en œuvre de la réforme

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

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

– Nouvelle direction et feuille de route

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

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

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

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

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

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

– Renforcement en ressources humaines

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

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

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

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

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

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

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

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

– Organigramme

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

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

– Ratio demandeur d'emploi par conseiller professionnel

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

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

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

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

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

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

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

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

– Création d'un service employeurs

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

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

– Commission de suivi

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

– Besoins infrastructurels et mobilité des services

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

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

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

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

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

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

– Accueil des demandeurs d'emploi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A) Les expériences et les conseils d'experts allemands

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'orateur a souligné la nécessité

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

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

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

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

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

Les critères à prendre en compte sont:

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

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

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

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

Ci-après quelques éléments à retenir:

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

B) La position des représentants du monde patronal luxembourgeois

a) Le point de vue des responsables de différentes entreprises

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Echange de vues avec les représentants de l'HORESCA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comment expliquer ce phénomène?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Le point de vue des principaux syndicats luxembourgeois

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Le point de vue du LCGB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Le point de vue de la CGFP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

– Améliorer la connaissance des entreprises à finalité sociale

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

– Améliorer l'intégration dans le système économique

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

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

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

– *Améliorer la solidité économique de ces entreprises*

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Luxembourg, le 8 mai 2013

Le Président,
Lucien LUX

Les Rapporteurs,
André BAULER,
Roger NEGRI

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

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

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

dont 10,30 mio
pr Groupe
Arcebordont 20,90 mio
pr Groupe
Arcebordont 10,30 mio
pr Groupe
Arcebordont 15,40 mio
pr Groupe
Arcebor

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

19/04/2013

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| FONDS POUR L'EMPLOI | 11 313 614 | 14 150 021 | 10 202 571 | 12 866 471 | 12 546 367 | 17 797 594 | 16 283 765 | 12 543 025 | 14 844 107 | 16 000 000 | 16 000 000 | 16 000 000 | 16 000 000 |
| A. Section spéciale (Formation) | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Aides et primes à l'apprentissage | 1 524 108 | 1 746 142 | 2 037 160 | 3 198 943 | 2 989 345 | 3 160 403 | 2 744 710 | 2 941 491 | 2 963 615 | 4 000 000 | 4 000 000 | 4 000 000 | 4 000 000 |
| 2. Complément apprentissage pour adultes | 1 027 277 | 930 345 | 720 142 | 10 646 | 0 | 0 | 0 | 0 | 29 925 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. Initiation polyvalente pour jeunes | - | - | - | - | - | - | 880 000 | 960 000 | 1 160 383 | 1 300 000 | 1 300 000 | 1 300 000 | 1 300 000 |
| 4. NAXI - Femmes en détresse | - | - | 1 016 666 | 1 375 000 | 1 375 000 | 1 375 000 | 1 000 000 | 1 375 000 | 1 663 963 | 1 700 000 | 1 700 000 | 1 700 000 | 1 700 000 |
| 5. Projet LINTGEN du PROACTIF | - | - | 324 101 | 944 167 | 1 008 333 | 1 008 333 | 1 008 334 | 1 008 334 | 1 008 334 | 1 100 000 | 1 100 000 | 1 100 000 | 1 100 000 |
| 6. Projet FEST du Forum pour l'emploi | - | - | - | - | - | - | - | - | 42 500 | 50 000 | 50 000 | 50 000 | 50 000 |
| 7. IRS - Formation secrétaire au cabinet d'avocat | - | - | - | - | - | - | - | - | 641 268 | 650 000 | 650 000 | 650 000 | 650 000 |
| 8. Projets FIT4 | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 778 403 | 1 800 000 | 1 800 000 | 1 800 000 | 1 800 000 |
| 9. Réforme ADEM - IFBL | 2 333 147 | 4 836 329 | 2 375 774 | 524 255 | 496 299 | 2 579 557 | 663 759 | 1 933 095 | 569 755 | 600 000 | 600 000 | 600 000 | 600 000 |
| 9. Autres actions de formation du FPE | 16 198 146 | 21 671 837 | 16 676 414 | 18 919 482 | 18 415 344 | 25 920 886 | 22 580 569 | 20 760 945 | 24 702 253 | 27 200 000 | 25 400 000 | 25 400 000 | 25 400 000 |
| Sous-total d | 269 548 765 | 313 624 492 | 326 951 815 | 337 618 701 | 346 549 493 | 473 692 798 | 495 271 713 | 505 944 315 | 587 236 611 | 662 458 033 | 655 245 864 | 632 384 830 | 638 424 965 |
| B. Dépenses liées au secteur de la sidérurgie | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Travaux extraordinaires | 0 | 3 506 276 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 087 399 | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 000 000 |
| 2. Chômage partiel alternatif | 9 204 598 | 7 287 861 | 4 694 274 | 5 747 274 | 4 070 145 | 2 462 777 | 4 181 083 | 212 900 | 1 208 919 | 3 000 000 | 3 000 000 | 3 000 000 | 3 000 000 |
| 3. Indemnité de réemploi | 171 585 | 53 937 | 79 088 | 140 643 | 122 623 | 345 556 | 496 835 | 390 184 | 1 831 048 | 500 000 | 500 000 | 500 000 | 500 000 |
| 4. Prêt/reatte | 29 694 497 | 30 458 507 | 29 729 833 | 29 332 576 | 30 807 814 | 31 619 379 | 29 125 953 | 24 750 726 | 23 537 589 | 25 000 000 | 27 100 000 | 27 200 000 | 29 000 000 |
| 5. Prêt de main d'œuvre | 39 072 680 | 41 306 582 | 34 503 195 | 35 220 493 | 35 000 582 | 34 427 712 | 34 601 312 | 25 353 810 | 27 664 955 | 31 500 000 | 33 600 000 | 33 700 000 | 35 500 000 |
| Sous-total B | 1 130 277 | 1 986 599 | 1 889 708 | 2 060 887 | 3 114 938 | 3 086 644 | 3 851 874 | 5 492 397 | 3 199 881 | 3 000 000 | 3 000 000 | 3 000 000 | 3 000 000 |
| C. Remboursements comptables extraordinaires | | | | | | | | | | | | | |
| II. TOTAL Dépenses | 309 751 722 | 356 917 673 | 363 344 718 | 374 900 081 | 384 665 013 | 511 207 154 | 533 724 899 | 536 790 523 | 618 101 447 | 696 958 033 | 691 845 864 | 669 084 830 | 676 924 965 |
| III. Programme des recettes | | | | | | | | | | | | | |
| A. Alimentation normale | | | | | | | | | | | | | |
| a. Impôts de solidarité | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Impôt sur le revenu des personnes physiques | 41 767 781 | 46 992 736 | 51 832 284 | 57 901 194 | 57 618 123 | 63 448 918 | 67 719 597 | 126 770 849 | 135 832 014 | 217 132 196 | 221 474 840 | 225 904 337 | 230 422 423 |
| 2. Impôt sur le revenu des collectivités | 44 524 727 | 46 072 303 | 53 040 372 | 57 569 865 | 56 992 709 | 59 032 966 | 60 812 893 | 82 833 631 | 80 887 908 | 113 655 914 | 115 929 032 | 118 247 613 | 120 612 365 |
| 3. Impôt sur le revenu des communes | - | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 11 836 735 | 12 073 470 | 12 314 939 | 12 561 238 |
| b. Contribution sociale sur carburants | 108 316 857 | 128 235 896 | 147 836 006 | 145 893 173 | 142 342 043 | 134 348 141 | 131 538 932 | 136 075 322 | 133 911 121 | 133 000 000 | 133 000 000 | 133 000 000 | 133 000 000 |
| Sous-total A..... | 194 609 365 | 221 300 935 | 252 728 662 | 261 364 233 | 256 952 874 | 256 830 026 | 260 071 422 | 345 679 801 | 350 631 043 | 475 624 845 | 482 477 342 | 489 466 889 | 496 596 227 |

Unité: euros

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

19/04/2013

Unité: eums

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| FONDS POUR L'EMPLOI | | | | | | | | | | | | | |
| B. Remboursements | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Comptables extraordinaires | 147 778 | 1 986 599 | 1 889 708 | 2 060 887 | 3 114 938 | 3 086 644 | 3 851 874 | 5 492 397 | 3 199 881 | 200 000 | 200 000 | 200 000 | 200 000 |
| 2. Remboursement chômage | 498 239 | 582 949 | 422 438 | 311 560 | 333 095 | 595 591 | 584 012 | 754 165 | 410 795 | 900 000 | 900 000 | 900 000 | 900 000 |
| 3. Remboursement au Luxembourg chômage frontaliers | | | | | | | | | 148 983 | | | | |
| 3. Remboursement soldes familiales | 502 049 | 1 322 371 | 1 447 976 | 1 407 021 | 2 616 181 | 1 254 820 | 1 828 492 | 2 480 138 | 2 817 882 | 700 000 | 700 000 | 700 000 | 700 000 |
| 4. C.E.C.A | 0 | 1 560 000 | 396 000 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 5. Fonds social européen | 294 786 | 501 078 | 1 488 465 | 329 236 | 331 923 | 258 753 | 322 747 | 343 798 | 0 | 300 000 | 300 000 | 300 000 | 300 000 |
| 6. Participation des entreprises aux stades d'insertion | 3 270 051 | 3 936 602 | 4 996 039 | 5 321 326 | 1 070 991 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7. Participation des entreprises au stade de réinsertion | 1 686 346 | 2 707 068 | 3 213 696 | 3 656 739 | 3 431 828 | 2 734 268 | 3 935 824 | 4 222 924 | 4 123 591 | 3 100 000 | 3 200 000 | 3 200 000 | 3 200 000 |
| 8. Participation au coût de la retraite | 28 109 000 | 27 815 336 | 26 866 247 | 24 858 143 | 25 385 870 | 29 836 157 | 27 456 154 | 28 586 994 | 25 960 935 | 26 000 000 | 26 000 000 | 26 000 000 | 26 000 000 |
| 9. Remboursements initiatives sociales | 0 | 0 | 0 | 0 | 631 793 | 400 000 | 865 267 | 1 215 590 | 205 179 | 200 000 | 200 000 | 200 000 | 200 000 |
| 10. Divers | 616 567 | 2 732 388 | 397 126 | 322 560 | 728 448 | 64 425 | 88 949 | 155 204 | 112 763 | 100 000 | 100 000 | 100 000 | 100 000 |
| Sous-total B | 35 124 815 | 43 144 392 | 41 117 694 | 38 247 473 | 37 645 067 | 38 230 638 | 38 933 319 | 43 251 209 | 36 980 007 | 31 500 000 | 31 600 000 | 31 600 000 | 31 600 000 |
| C. Alimentation suppl.: Dot. budgétaire | | | | | | | | | | | | | |
| Dotation budgétaire ordinaire | 15 000 000 | 10 000 000 | 145 000 000 | 50 000 000 | 50 000 000 | 50 000 000 | 50 000 000 | 110 000 000 | 190 000 000 | 120 000 000 | 130 000 000 | 130 000 000 | 130 000 000 |
| Dotation budgétaire supplémentaire | | | | | 150 000 000 | 7 106 257 | | 50 000 000 | | | | | |
| Dépassement | | | | | | 100 000 000 | | | | | | | |
| Plus-values exercices antérieurs | | | | | | 175 000 000 | | | | | | | |
| Sous-total C | 15 000 000 | 10 000 000 | 145 000 000 | 50 000 000 | 200 000 000 | 332 106 257 | 50 000 000 | 160 000 000 | 190 000 000 | 120 000 000 | 130 000 000 | 130 000 000 | 130 000 000 |
| III. TOTAL Recettes | 244 734 180 | 274 445 327 | 438 846 356 | 349 611 706 | 494 597 941 | 627 166 941 | 349 004 741 | 548 931 010 | 577 611 050 | 627 124 845 | 644 077 342 | 651 066 889 | 658 196 227 |

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

