



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

FC/pk

P.V. CEB 19

## Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

### Procès-verbal de la réunion du 13 octobre 2014

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2014
2. Rapport de suivi de la Cour des comptes suite au rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage  
- Présentation du rapport de suivi par la Cour des comptes
3. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Frank Arndt, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, M. André Bauler remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Gérard Anzia remplaçant Mme Viviane Loschetter M. Laurent Mosar, M. Roger Negri, M. Marc Spautz

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes  
M. Patrick Graffé, de la Cour des comptes,

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Joëlle Elvinger, Mme Viviane Loschetter, M. Michel Wolter

\*

Présidence: Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

#### 1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2014**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2014 est approuvé.

## 2. **Rapport de suivi de la Cour des comptes suite au rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage - Présentation du rapport de suivi par la Cour des comptes**

MM. Marc Gengler et Patrick Graffé de la Cour des comptes (dénommée ci-après « la Cour ») présentent les constatations et recommandations de la Cour des comptes faites dans le suivi des recommandations du rapport spécial de 2011. Ils insistent sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un audit portant sur le fonctionnement et de l'organisation de l'Agence pour le développement de l'emploi, mais essentiellement d'une analyse des mesures présentées par le Comité de coordination tripartite dans son avis du 28 mars 2006 (projet de loi 5611).

### Historique

Le 7 avril 2011, la Cour des comptes avait publié son rapport spécial concernant certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage. Le 30 janvier 2012, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait décidé de demander à la Cour des comptes de vérifier quelles suites ont été réservées par le Ministère du Travail et de l'Emploi aux constatations et recommandations formulées dans ce rapport spécial. Le contrôle s'étend sur la période qui couvre les années 2012 à 2014.

### Constatations et recommandations

#### *Convention de collaboration individualisée*

Cet instrument de la convention de collaboration individualisée (anciennement convention d'activation individualisée) est resté lettre morte depuis 2006 et a seulement fait l'objet d'un projet pilote auprès de l'agence de l'ADEM à Wasserbillig, alors qu'un projet pilote à Luxembourg-Ville a été abandonné (voir plus loin).

Il est donc impossible, selon la Cour, de fixer une date butoir pour la mise en application généralisée de la convention individualisée. La Cour rappelle dans ce contexte que, suivant l'article L. 52 1-9 (4) du Code du Travail, l'ADEM est obligée de proposer « à *chaque demandeur d'emploi sans emploi à la recherche d'un emploi, qui vient s'inscrire auprès des bureaux de placement, la conclusion d'une «convention de collaboration individualisée»*».

#### *Système d'évaluation*

Dans son rapport de 2011, la Cour a souligné qu'il importe que, dès la mise en place de la nouvelle Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), des objectifs et indicateurs de performance soient retenus afin de pouvoir évaluer la lutte menée par le Gouvernement contre le chômage.

Par ailleurs, la Cour a recommandé dans son premier rapport de mettre au point un plan pluriannuel pour la nouvelle entité à créer afin de clarifier les stratégies. La finalité y consiste, entre autres, à cadrer la politique générale, les choix stratégiques, les activités et les missions à accomplir à moyen terme de même que les besoins en moyens et en effectifs.

La Cour constate en 2014 que la mise en place d'indicateurs de performance a certes été entamée, mais n'en est qu'à ses débuts. Un plan pluriannuel serait élaboré à moyen terme à partir des objectifs de réforme qui ont été définis avec l'aide d'un consultant externe.

### *Contrat d'appui-emploi et contrat d'initiation à l'emploi*

Le contrat d'appui-emploi (CAE) est destiné à initier et à former le jeune, alors que le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) a pour vocation d'offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin de la mesure.

Dans son rapport spécial de 2014, la Cour réitère ses conclusions émises en 2011. En effet, la Cour constate que des mesures, comme le CAE et le CIE, doivent être discutées quant à leur efficacité. Cette remarque vaut surtout pour le CAE qui vise le secteur public.

En 2011, la Cour avait rendu attentif à la nécessité de revoir le système d'aides. Le gouvernement a certes annoncé son intention de modifier la législation, mais ces annonces n'ont pas encore connu de suites.

Selon la Cour, il s'avère important de pouvoir évaluer une mesure au bout d'un certain temps afin d'apporter des corrections nécessaires ou de l'abandonner tout simplement si elle n'a pas apporté les résultats escomptés.

### *Aide au réemploi*

Dans le cadre du dispositif réglementaire de 1994, il est prévu qu'en cas de reclassement dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à la rémunération antérieure, l'aide au réemploi a pour but de garantir au salarié une rémunération égale à 90 % de la rémunération antérieure pendant une durée de 4 ans.

Lors de son contrôle précédent, la Cour a constaté qu'au fil des années la mesure a conduit à certaines dérives qui n'ont pas été dans l'intention des auteurs de la réglementation en vigueur. La Cour a souligné la nécessité de procéder à une évaluation périodique de cette mesure. Elle est d'avis que cette mesure devrait être appliquée de manière plus ciblée en tenant compte de la situation individuelle du demandeur d'emploi ainsi que de la réalité du marché de travail d'aujourd'hui.

Lors de son récent contrôle, la Cour a demandé des informations supplémentaires au sujet des modifications à apporter au dispositif de l'aide au réemploi. A la question de savoir si une évaluation des aides au réemploi a été effectuée, le ministère a répondu qu'une telle évaluation n'existe pas. Par ailleurs, le projet de loi concernant l'aide au réemploi serait en cours de rédaction et ce depuis deux ans et demi. Ce projet servirait également à régler d'autres questions en relation avec l'emploi.

### *Revenu minimum garanti*

Pendant son contrôle opéré en 2014, les interlocuteurs de la Cour ont invoqué un problème de communication des données entre l'ADEM, le Fonds national de solidarité (FNS) et le Service national d'action sociale (SNAS). En effet, souvent les mêmes personnes font successivement des démarches auprès de l'ADEM, du FNS et du SNAS sans qu'il y ait une véritable concertation entre les trois services compétents.

Afin de parfaire la prise en charge des personnes concernées au cours de leurs parcours, il importe, selon la Cour, de garantir un flux continu des informations entre les services compétents. Il s'agit de mettre en place un encadrement continu des personnes visées et ce entre l'ADEM, le FNS et le SNAS.

Finalement, la Cour tient à rappeler que les demandeurs d'emploi sont invités à signer des conventions de collaboration individualisées auprès de l'ADEM. Les mêmes requérants sont

tenus, le cas échéant, de signer des contrats d'insertion auprès du SNAS. Il serait utile, selon la Cour, de faire partager avec le SNAS les conclusions et renseignements obtenus par l'ADEM dans le cadre de son projet pilote.

#### Le projet pilote «parcours personnalisé»

La Cour des comptes a rendu compte d'un premier projet pilote, entamé en 2013 à l'Agence pour le développement de l'emploi à Luxembourg-Ville et arrêté au bout de quelques mois, les responsables étaient venus à la conclusion que, pour garantir le succès des conventions de collaboration, il faudrait au préalable mettre au point un outil permettant de déterminer le degré de proximité des demandeurs d'emploi au marché de l'emploi.

Un deuxième projet pilote, intitulé «parcours personnalisé» a été lancé auprès de l'agence de l'ADEM à Wasserbillig. Il s'agit d'une agence récente, de taille limitée. Le rapport demandeurs/conseillers (placeurs) est moins élevé (1/400) et l'agence dispose de deux agents spécialisés en la matière (rapport 1/100).

Au début, seulement les demandeurs nouvellement inscrits ont été pris en compte. Un des objectifs du projet était de mettre au point une méthode pour effectuer un profilage du demandeur d'emploi et de déterminer son degré d'employabilité. La définition s'effectue sur base de critères ayant trait à la santé, au projet et au parcours professionnels, à la mobilité, aux facteurs sociaux, à la situation individuelle spécifique, à la garde d'enfants et aux démarches.

Suite à l'évaluation des informations, le profil du demandeur est établi. Il est ensuite placé dans un suivi régulier (auprès d'un conseiller demandeurs) ou dans un suivi personnalisé (conseiller spécialisé). Chaque demandeur signe ensuite une convention de collaboration individualisée adaptée à ses besoins. Une réévaluation a lieu au bout de trois mois par un agent spécialisé.

Les résultats du projet pilote ont été considérés comme encourageants et il a été décidé de le poursuivre. Il est prévu de le généraliser et d'intégrer au fur et à mesure l'intégralité de la population des demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'ADEM.

#### Quid des conventions prévues dans la Garantie pour la jeunesse lancée en juin 2014?

A l'heure actuelle, aucune autre convention de collaboration n'a été signée dans les autres agences de l'ADEM. Depuis le premier semestre 2014, la première étape du profilage est testée dans les agences de Differdange et de Dudelange.

La Cour des comptes note que les conventions de collaboration sont également prévues dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse. Ce programme a été lancé mi-2014. Elle se demande donc si les moyens au niveau des ressources humaines seront suffisants pour mettre en place cet outil et pour assurer le suivi des demandeurs d'emploi. **La Cour recommande de faire établir un rapport sur la Garantie pour la jeunesse après deux ans de fonctionnement (en 2016).**

#### Accroître la collaboration entre services

La collaboration entre l'ADEM, le Fonds national de solidarité (FNS) et le Service national d'action sociale (SNAS) mériterait d'être intensifiée. Les mêmes personnes doivent

entreprendre des démarches auprès des trois administrations sans qu'il y ait de concertation entre les services compétents. La Cour recommande «*[a]fin de parfaire la prise en charge des personnes concernées au cours de leurs parcours, il importe, selon la Cour, de garantir un flux continu des informations entre les services compétents. (...) Aux yeux de la Cour, il s'agit de mettre en place un encadrement continu des personnes visées et ce entre l'ADEM, le FNS et le SNAS.* »

La Cour tient à rappeler que les demandeurs d'emploi sont invités à signer des conventions de collaboration individualisées auprès de l'ADEM. Les mêmes requérants sont tenus, le cas échéant, de signer des contrats d'insertion auprès du SNAS. Il serait utile, selon la Cour, de faire partager avec le SNAS les conclusions et renseignements obtenus par l'ADEM dans le cadre de son projet pilote auprès de l'agence à Wasserbillig.

### Commission de suivi

La commission de suivi est un autre outil mis en place lors de la réforme de l'ADEM. Suivant l'article L. 621-4 (1) du Code du Travail, elle est créée auprès du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions en vue de l'assister dans l'accompagnement et l'évaluation des attributions de l'Agence pour le développement de l'emploi. Elle fait, en plus, un rapport annuel à l'intention du ministre qui peut lui demander des avis spécifiques.

La commission de suivi est composée de 12 membres désignés selon le modèle tripartite et son secrétariat est assuré par un fonctionnaire du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire (MTEESS).

Depuis sa mise en place en 2012, la commission de suivi a procédé à la publication de deux rapports annuels.

### Observatoire de l'emploi - Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi (RETEL)

L'Observatoire de l'emploi (dénommé ci-après « l'Observatoire ») a été créé en 2011 pour une durée initiale de trois ans. Par la suite, la période de programmation du projet s'est vue prolongée de deux ans (2014/2015). Il a pour mission de figurer comme réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi du Luxembourg (RETEL). Sont associés dans ce réseau l'ADEM, l'IGSS, le STATEC, le CES et la Banque Centrale. A l'origine, le RETEL était un projet subventionné à hauteur de 50% par le Fonds social européen.

L'objectif du RETEL est la constitution d'un Observatoire de l'emploi en organisant et animant un travail en réseau des producteurs, analystes et utilisateurs des études sur le marché du travail et de l'emploi au Grand-Duché et plus largement dans le bassin d'emploi du Luxembourg (zones frontalières allemandes, belges et françaises).

Pour ce qui est des travaux, trois colloques et deux séminaires ont été organisés au moment de la rédaction du rapport de la Cour des comptes (concernant les sujets du vieillissement actif du marché du travail luxembourgeois, l'emploi et le chômage des jeunes, le suivi et l'évaluation des politiques de l'emploi, l'absentéisme au travail et l'écart salarial entre hommes et femmes au Luxembourg).

En plus, il est envisagé de mettre en place un entrepôt de données (Data Warehouse (DW)) permettant de regrouper et d'harmoniser les différentes études ainsi que les données à mettre à disposition des institutions utilisatrices. La création d'un Data Warehouse est un élément essentiel du RETEL. L'objectif du DW est la centralisation des données, statistiques et enquêtes sur le marché du travail et de l'emploi (provenant principalement de l'IGSS, de

l'ADEM, du STATEC et du CEPS/INSTEAD) afin de les mettre à disposition du grand public et des chercheurs. Selon le rapport concernant le projet Data Warehouse RETEL de décembre 2013, «*le DW permettra d'interconnecter des données administratives provenant de sources différentes et de répondre à deux grands besoins, c.-à-d. générer des cubes statistiques à mettre en ligne, à disposition du grand public et mettre à disposition des micro-données pour les chercheurs.* »

Pour ce qui est de l'Observatoire de l'emploi, la Cour tient à formuler les constatations suivantes :

**Il importe de souligner qu'aucune base légale n'existe pour l'Observatoire de l'emploi. La création d'une base légale est toutefois prévue dans le programme gouvernemental de décembre 2013. Or, l'absence de base légale crée des incertitudes au niveau de la structure et du fonctionnement de l'Observatoire de l'emploi.**

Selon les responsables du ministère, il serait souhaitable de consolider le projet par une loi pour également pouvoir lui affecter du personnel. Actuellement, les travaux du RETEL se font sans échéancier et sur base de réunions informelles. Aussi, un règlement d'ordre intérieur pour l'Observatoire fait défaut. Le manque de personnel risque de freiner l'Observatoire dans l'accomplissement de ses missions.

**Il importe aux yeux de la Cour que l'Observatoire dépasse le stade du simple projet. A ces fins, il est indispensable de doter l'Observatoire des ressources humaines et financières nécessaires pour qu'il puisse répondre aux objectifs fixés.**

#### Contrat d'appui-emploi et contrat d'initiation à l'emploi

Le contrat d'appui-emploi (CAE) est destiné à initier et à former le jeune, alors que le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) a pour vocation d'offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin de la mesure.

L'objectif poursuivi par cette mesure: «*pendant la durée du contrat le jeune demandeur d'emploi est mis à la disposition d'un promoteur afin de recevoir une initiation et une formation pratique et théorique en vue d'augmenter ses compétences et de faciliter son intégration respectivement sa réintégration sur le marché du travail*».

Le contrat est conclu pour une durée de douze mois, avec possibilité de prolongation maximale de six mois sous certaines conditions. A souligner que le CAE vise surtout le secteur public.

L'Agence pour le développement de l'emploi peut faire bénéficier le jeune demandeur d'emploi d'un contrat d'initiation à l'emploi. Le CIE est conclu entre trois personnes, c'est-à-dire le promoteur, le jeune demandeur et l'Agence pour le développement de l'emploi. Le promoteur peut émaner du secteur privé ou bien associatif (le secteur public n'étant pas visé). Une aide financière est prévue pour le promoteur qui engage le jeune à la fin de son contrat d'initiation à l'emploi. En cas de recrutement de personnes, le jeune bénéficie d'une priorité d'embauche. Le CIE vise donc explicitement l'occupation définitive du jeune par le promoteur à la fin de la mesure.

#### *Evaluation du CAE et du CIE*

*Dans son rapport de 2011, la Cour des comptes avait rendu attentif au fait qu'une étude du CEPS a conclu que l'efficacité du CAE est nettement plus faible que celle du CIE.*

La dernière évaluation du CEPS portant sur l'efficacité des politiques de l'emploi au Luxembourg date de février 2012. Il est à noter que cette étude se distingue notamment des études précédentes par la prise en compte d'indicateurs de qualité d'insertion sur le marché du travail. La qualité des emplois auxquels permettent d'accéder ces mesures est évaluée à l'aide de deux critères, à savoir la stabilité de l'emploi respectivement le risque de récurrence du chômage et la rémunération des bénéficiaires. Toujours est-il que les résultats de cette évaluation (pages 27 à 30) sont proches de ceux observés en 2010 :

*« En résumé, l'efficacité à court terme comme à long terme du CIE est due essentiellement à la capacité des CIE à placer les chômeurs dans des entreprises qui offrent à la fin du stage un contrat de travail. En revanche, pour ceux qui n'ont pas été recrutés dans l'entreprise-partenaire du stage, l'effet employabilité est inexistant, probablement parce que le CIE constitue une mesure hybride poursuivant simultanément deux objectifs potentiellement conflictuels. Le fait de promouvoir le CIE comme une procédure de recrutement nuit à la valorisation postérieure des compétences acquises lors du stage pour ceux qui, n'ayant pas été recrutés par le promoteur, risquent d'être considérés comme n'ayant pas satisfaits le promoteur de stage. »*

*Par ailleurs, l'efficacité des CIE à long terme est inférieure à celle à court terme. Ainsi, 18 mois après le début de la recherche d'emploi (avec ou sans mesure) l'efficacité des CIE a diminué : près de la moitié des personnes qui n'auraient pas trouvé d'emploi dans les 6 mois sans une mesure, auraient réussi à s'insérer au cours de 18 mois de recherche d'emploi, même s'ils n'avaient pas bénéficié d'un stage. »*

Concernant le CAE, l'étude constate que :

*« La faible efficacité des stages dans le secteur public, comparé aux stages dans le secteur privé, avait déjà été constatée dans l'ancien dispositif des mesures en faveur de l'emploi des jeunes.*

*(...)*

*En comparant les CIE et CAE, on constate que les deux mesures-jeunes n'ont pas la même efficacité. Ceci s'explique essentiellement par le fait que, contrairement au CIE, le CAE n'est pas destiné à offrir une réelle perspective d'emploi dans l'établissement public où se déroule le stage. »*

Une mise à jour de l'évaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi au Luxembourg est prévue, mais il faudra attendre un minimum de deux ans avant de disposer de suffisamment de données sur ces nouvelles mesures. Une date précise pour une nouvelle évaluation n'a pas été communiquée.

D'après la personne en charge auprès du ministère les résultats des évaluations sont constants dans le temps.

En renvoyant à une étude française, la Cour des comptes conclut que *« les contrats aidés apparaissent davantage comme un instrument de politique de cohésion sociale que de politique de l'emploi; encore faut-il qu'ils soient ciblés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et qu'ils soient assortis des actions d'accompagnement nécessaires. »*

Au vu de ce qui précède la Cour constate que tant sur le plan national qu'international, des mesures, comme le CAE et le CIE, doivent être discutées quant à leur efficacité. Cette remarque vaut surtout pour le CAE qui vise le secteur public.

**La Cour recommande une analyse régulière et subséquente des mesures.** En effet, selon la Cour, il s'avère important de pouvoir évaluer une mesure au bout d'un certain temps

afin d'apporter des corrections nécessaires ou de l'abandonner tout simplement si elle n'a pas apporté les résultats escomptés.

## Aide au réemploi

*(Rapport 2011)*

Concernant l'aide au réemploi, le règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixe les modalités et conditions d'attribution: 1. des aides à la mobilité géographique; 2. d'une aide au réemploi; 3. d'une aide à la création d'entreprises; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique. A noter que l'aide au réemploi trouve ses origines dans les années 1970 marquées par la crise dans le secteur sidérurgique.

Dans le cadre du dispositif réglementaire actuel de 1994, il est prévu qu'en cas de reclassement dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à la rémunération antérieure, l'aide au réemploi a pour but de garantir au salarié une rémunération égale à 90% de la rémunération antérieure pendant une durée de 4 ans.

Lors de son contrôle précédent, la Cour a constaté qu'au fil des années, la mesure a conduit à certaines dérives qui n'ont pas reflété l'intention des auteurs de la réglementation en vigueur.

Dans son rapport de 2011, la Cour a souligné la nécessité de procéder à une évaluation périodique de cette mesure. Elle est d'avis que cette mesure devrait être appliquée de manière plus ciblée en tenant compte de la situation individuelle du demandeur d'emploi ainsi que de la réalité du marché de travail d'aujourd'hui.

Dans sa réponse du 5 avril 2011, le ministre a confirmé les constats de la Cour en arguant qu' *«au courant des 2 dernières années, mes services ont suivi plus étroitement l'évolution du système de l'aide au réemploi et sont arrivés à la conclusion qu'il y a des dérives difficiles à accepter.*

*Voilà pourquoi mes services ont élaboré un avant projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution des aides à la mobilité géographique, au réemploi, à la création d'entreprises et d'emplois d'utilité socio-économique pour remédier notamment aux points épinglés par votre Cour.*

*Ce texte sera maintenant discuté avec les partenaires sociaux lors d'une des prochaines réunions du comité permanent de l'emploi.*

*S'agissant de la durée de paiement de l'aide au réemploi, je tiens d'ores et déjà à vous informer que j'ai demandé à l'ADEM de ne plus prolonger le paiement de l'aide au réemploi au-delà de la période des 48 mois qui suivent immédiatement le reclassement même si je peux comprendre son approche de suspendre le paiement de l'aide au réemploi à un moment donné et de le reprendre ultérieurement dans certains cas tels par exemple un congé parental. »*

*(Suivi)*

Lors de la réunion du 2 avril 2014, la Cour a demandé des informations supplémentaires au sujet des modifications à apporter au dispositif de l'aide au réemploi.

A la question de savoir si une évaluation des aides au réemploi a été effectuée, le responsable du ministère a répondu qu'une telle évaluation n'existe pas.

Par ailleurs, le projet concernant l'aide au réemploi serait en cours de rédaction et ce depuis deux ans et demi. Ce projet servirait également à régler d'autres questions en relation avec l'emploi. Le projet de loi serait en instance auprès du Comité permanent de l'emploi.

## **En résumé**

### Historique

Suite à un premier rapport portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage, la Cour des comptes a établi un rapport de suivi couvrant les années 2012 à 2014.

#### *Les éléments négatifs:*

L'instrument de la convention de collaboration individualisée (anciennement convention d'activation individualisée) est resté lettre morte depuis 2006 et a seulement fait l'objet d'un projet pilote auprès de l'agence de l'ADEM de Wasserbillig, alors qu'un projet pilote à Luxembourg-Ville a été abandonné.

La Cour constate en 2014 que la mise en place d'indicateurs de performance a certes été entamée, mais n'en est qu'à ses débuts. Un plan pluriannuel serait élaboré à moyen terme à partir des objectifs de réforme qui ont été définis avec l'aide d'un consultant externe.

Un système d'évaluation des CAE et CIE ainsi que de l'aide au réemploi n'existe pas.

Dans son rapport de 2011, la Cour a souligné la nécessité de procéder à une évaluation périodique de cette mesure. En 2014, elle a été informée qu'une telle évaluation n'existe pas. Par ailleurs, le projet concernant l'aide au réemploi serait toujours en cours de rédaction et ce depuis deux ans et demi.

### Suivi des bénéficiaires du revenu minimum garanti

La Cour estime qu'il serait utile de faire partager avec le SNAS les conclusions et renseignements obtenus par l'ADEM dans le cadre de son projet pilote.

### Collaboration entre services pour assurer un encadrement continu des chômeurs

Il importe, selon la Cour, de garantir un flux continu des informations entre les services compétents. (...) Aux yeux de la Cour, il s'agit de mettre en place un encadrement continu des personnes visées et ce entre l'ADEM, le FNS et le SNAS.»

#### *Les éléments positifs:*

### Le projet pilote «parcours personnalisé» / agence ADEM de Wasserbillig

Les résultats du projet pilote ont été considérés comme encourageants et il a été décidé de le poursuivre. Il est prévu de le généraliser et d'intégrer au fur et à mesure l'intégralité de la population des demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'ADEM.

### Observatoire de l'emploi - Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi (RETEL)

Il importe aux yeux de la Cour que l'Observatoire dépasse le stade du simple projet. A ces fins, il est indispensable de doter l'Observatoire d'une base légale et des ressources humaines et financières nécessaires pour qu'il puisse répondre aux objectifs fixés.

Actuellement, les travaux du RETEL se font sans échéancier et sur base de réunions informelles. Aussi, un règlement d'ordre intérieur pour l'Observatoire fait défaut. Le manque de personnel risque de freiner l'Observatoire dans l'accomplissement de ses missions.

### Considérations d'efficacité et d'efficience

La Cour constate que tant sur le plan national qu'international, des mesures, comme le CAE et le CIE, doivent être discutées quant à leur efficacité. Cette remarque vaut surtout pour le CAE qui vise le secteur public.

La Cour recommande une analyse régulière et subséquente des mesures. En effet, selon la Cour, il s'avère important de pouvoir évaluer une mesure au bout d'un certain temps afin d'apporter des corrections nécessaires ou de l'abandonner tout simplement si elle n'a pas apporté les résultats escomptés.

### Question ouvertes

Quid des conventions prévues dans la Garantie pour la jeunesse lancée en juin 2014? La Cour recommande de faire établir un rapport sur la Garantie pour la jeunesse après deux ans de fonctionnement (en 2016).

### Discussion

La représentante du groupe politique DP se montre consternée que certains agents publics ou administrations ne respectent pas les obligations légales qui leur sont imposées par une législation. Elle estime que la Chambre des Députés devrait

- veiller à la bonne application des lois
- si elle constate que les administrations concernées ne disposent pas de moyens suffisants, adapter la législation.

Le représentant de la sensibilité politique ADR se rallie à cette vue et propose que le ministre soit invité en commission pour prendre position. La commission tirera ses conclusions après cette réunion.

Le représentant du groupe politique DP pose la question de savoir si une évaluation du travail des placeurs/conseillers auprès de l'ADEM et des instruments sera mise en place?

M. Graffé répond que les rapports de la Cour des comptes n'avaient pas pour intention de contrôler le fonctionnement de l'ADEM. Il serait en effet intéressant d'analyser les agences séparément.

La Cour se montre disposée à entreprendre de nouvelles analyses. Elle recommande d'attendre deux ou trois exercices budgétaires avant d'entreprendre une nouvelle évaluation de l'efficience des nouvelles mesures.

Suite à une question de la présidente de la commission et en complément à la description du projet pilote à l'agence de Wasserbillig, M. Graffé explique qu'il s'agit d'une agence

nouvellement ouverte, disposant de personnel spécialisé. Une pédagogue du travail a été à l'initiative du projet pilote. Ce projet a d'abord porté sur les seuls chômeurs nouvellement inscrits. Il a ensuite été étendu progressivement aux autres bénéficiaires. L'analyse des besoins spécifiques des demandeurs d'emploi selon leur situation personnelle a abouti à un profil personnalisé. Les instances publiques concernées ont ensuite pu contribuer à trouver des solutions (garde d'enfants, difficultés personnelles, ...). Un profilage ciblé permet un meilleur suivi du demandeur, une meilleure compréhension de sa situation personnelle et dès lors plus de chance de trouver un emploi. Les placeurs régionaux connaissent en plus mieux le milieu local/régional.

Les agences de Differdange et de Dudelange ont, partiellement, adopté ces méthodes, notamment au niveau de la différenciation des besoins des chômeurs.

Le représentant du groupe politique déi gréng souhaite avoir davantage de précisions sur les spécificités des agences de l'ADEM. M. Graffé, renvoyant à la page 16 du rapport spécial de la Cour, rappelle l'importance de la présence de personnel spécialisé, des outils nécessaires et d'un ratio (demandeurs/placeurs) suffisamment bas pour permettre le suivi adéquat des demandeurs d'emploi.

### **Décision**

**La commission décide** d'inviter le Ministre du Travail et de l'Emploi à une entrevue pour prendre position. Cette réunion a entretemps été fixée au 5 janvier 2015.

M. André Bauler accepte la préparation du rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le rapport de suivi de la Cour des comptes. (NdS.: un courrier concernant le remplacement suivra).

### **3. Divers**

Mme la Présidente informe que M. Gibéryen est en train de finaliser ses rapports sur les établissements publics 2012/2013. Le 8 août 2013, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a envoyé un courrier au Ministre du Logement. Cette lettre étant restée sans réponse, il est décidé d'envoyer un rappel et de solliciter une entrevue avec le Ministre du Logement. Celle-ci pourrait avoir lieu dans le cadre d'une réunion jointe avec la Commission du Logement.

\*

Luxembourg, le 17 octobre 2014

La secrétaire,  
Francine Cocard

La Présidente,  
Diane Aehm

**Rapport spécial de la Cour des comptes portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage – suivi des recommandations**

**I. Historique**

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, à la demande de la Chambre des députés, présenter ses constatations et recommandations concernant des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En date du 7 avril 2011, la Cour des comptes a publié son rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage.

Par courrier du 8 février 2012, le Président de la Chambre des députés a informé la Cour que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire « a décidé au cours de sa réunion du 30 janvier 2012 de demander à la Cour des comptes de vérifier (éventuellement sur base de la loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi (...)) quelles suites ont été réservées par le Ministère du Travail et de l'Emploi aux constatations et recommandations formulées dans son rapport spécial ».

En date du 13 octobre 2014, la Cour des comptes a soumis à la Chambre des députés son rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage – suivi des recommandations. Le présent rapport vise essentiellement une période allant de 2012 au premier semestre 2014.

**II. Les principales constatations et recommandations de la Cour sont les suivantes :**

Tout d'abord, la Cour tient à souligner que le présent rapport, comme le précédent, n'a pas pour vocation de faire un audit du fonctionnement et de l'organisation de l'ADEM

Convention de collaboration individualisée (pages 15/18)

La Cour note que l'instrument de la convention de collaboration individualisée est resté lettre morte depuis 2006 et n'a fait l'objet que de projets-pilote. (→ agence Wasserbillig)

A ce stade, il est impossible, selon la Cour, de fixer une date butoir (page 18) pour la mise en application généralisée de la convention de collaboration individualisée.

Il est à rappeler que, suivant l'article L. 521-9 (4) du Code du Travail, l'Agence est obligée de proposer « à chaque demandeur d'emploi sans emploi à la recherche d'un emploi, qui vient s'inscrire auprès des bureaux de placement, la conclusion d'une « convention de collaboration » individualisée ».

Système d'évaluation (page 22)

Dans son rapport de 2011, la Cour a souligné qu'il importe que, dès la mise en place de la nouvelle Agence pour le développement de l'emploi, des objectifs et indicateurs de performance soient retenus afin de pouvoir évaluer la lutte menée par le Gouvernement contre le chômage.

Par ailleurs, la Cour a recommandé dans son premier rapport de mettre au point un plan pluriannuel pour la nouvelle entité à créer. La finalité y consiste, entre autres, à cadrer la politique générale, les choix stratégiques, les activités et les missions à accomplir à moyen terme de même que les besoins en moyens et en effectifs

La Cour constate en 2014 que la mise en place d'indicateurs de performance a certes été entamée, mais n'en est qu'à ses débuts. Un plan pluriannuel serait élaboré à moyen terme à partir des objectifs de réforme qui ont été définis avec l'aide d'un consultant externe.

Contrat d'appui-emploi et contrat d'initiation à l'emploi (p.26)

Le contrat d'appui-emploi (« CAE ») est destiné à initier et à former le jeune, alors que le contrat d'initiation à l'emploi (« CIE ») a pour vocation d'offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin de la mesure.

Dans son rapport spécial de 2014, la Cour réitère ses conclusions émises en 2011.

En effet, la Cour constate que des mesures, comme le CAE et le CIE, doivent être discutées quant à leur efficacité. Cette remarque vaut surtout pour le CAE qui vise le secteur public. Selon la Cour, il s'avère important de pouvoir évaluer une mesure au bout d'un certain temps afin d'apporter des corrections nécessaires ou de l'abandonner tout simplement si elle n'a pas apporté les résultats escomptés.

#### Aide au réemploi (p. 30)

Dans le cadre du dispositif réglementaire de 1994, il est prévu qu'en cas de reclassement dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à la rémunération antérieure, l'aide au réemploi a pour but de garantir au salarié une rémunération égale à 90% de la rémunération antérieure pendant une durée de 4 ans.

Lors de son contrôle précédent, la Cour a constaté qu'au fil des années, la mesure a conduit à certaines dérives qui n'ont pas été dans l'intention des auteurs de la réglementation en vigueur. La Cour a souligné la nécessité de procéder à une évaluation périodique de cette mesure. Elle est d'avis que cette mesure devrait être appliquée de manière plus ciblée en tenant compte de la situation individuelle du demandeur d'emploi ainsi que de la réalité du marché de travail d'aujourd'hui.

Lors de son récent contrôle, la Cour a demandé des informations supplémentaires au sujet des modifications à apporter au dispositif de l'aide au réemploi. A la question de savoir si une évaluation des aides au réemploi a été effectuée, le ministère a répondu qu'une telle évaluation n'existe pas. Par ailleurs, le projet de loi concernant l'aide au réemploi serait en cours de rédaction et ce depuis deux ans et demi. Ce projet servirait également à régler d'autres questions en relation avec l'emploi.

#### Revenu minimum garanti (p. 21)

Pendant son contrôle opéré en 2014, les interlocuteurs de la Cour ont invoqué un problème de communication des données entre l'ADEM, le Fonds national de solidarité (FNS) et le Service national d'action sociale (SNAS). En effet, souvent les mêmes personnes font successivement des démarches auprès de l'ADEM, du FNS et du SNAS sans qu'il y ait une véritable concertation entre les trois services compétents.

Afin de parfaire la prise en charge des personnes concernées au cours de leurs parcours, il importe, selon la Cour, de garantir un flux continu des informations entre les services compétents. Il s'agit de mettre en place un encadrement continu des personnes visées et ce entre l'ADEM, le FNS et le SNAS.

Finalement, la Cour tient à rappeler que les demandeurs d'emploi sont invités à signer des conventions de collaboration individualisées auprès de l'ADEM. Les mêmes requérants sont tenus, le cas échéant, de signer des contrats d'insertion auprès du SNAS. Il serait utile, selon la Cour, de faire partager avec le SNAS les conclusions et renseignements obtenus par l'ADEM dans le cadre de son projet-pilote.

### **III. En résumé (schématique)**

Les moins, échecs : Convention de collaboration individualisée, système d'évaluation, aide au réemploi

Les plus : le projet pilote Wasserbillig, le projet RETEL

Considérations d'efficacité et d'efficience : Contrat d'appui-emploi et contrat d'initiation à l'emploi

Incomplet : Garantie pour la Jeunesse