



15 février 2011

AVIS I/03/2011

relatif au projet de loi

1. portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ;
2. modifiant
 - le Code du Travail ;
 - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
 - la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
 - la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
3. abrogeant la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'Emploi

..... AVIS

Par lettre du 7 décembre 2010, Réf. : ADEM/Chambres, Monsieur Nicolas Schmit, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le présent projet prétend avoir pour objet de réformer de manière profonde et structurelle l'Administration de l'emploi (ci-après ADEM).

2. La réforme de l'ADEM a déjà été entamée concrètement sur plusieurs plans (notamment le recrutement de nouveaux agents mieux formés et la modernisation du système informatique)

3. Le présent projet de loi entend consolider le processus de la réforme, en touchant principalement aux éléments suivants :

- l'ADEM : sa gouvernance et ses attributions ;
- le suivi des demandeurs d'emploi par des « conseillers professionnels » (ex-placeurs) ;
- l'amélioration des relations avec les employeurs.

4. Beaucoup de mesures ne font pas partie du futur texte de loi lui-même mais sont explicitées dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles. Notre Chambre peut donc les commenter en partie. Elle tient néanmoins à relever qu'un règlement interne est annoncé à plusieurs endroits en vue de compléter la future loi. De ce fait, elle ne peut pas apprécier tous les éléments de cette réforme et le regrette.

Par exemple, les procédures d'inscription et de suivi des demandeurs d'emploi ainsi que de traitement des offres d'emploi ont été revues en profondeur en vue d'améliorer les services proposés. Afin d'assurer à la fois une certaine uniformité dans l'application de ces procédures par les différentes agences de l'ADEM et un traitement en temps utile des dossiers par les agents de l'ADEM, le déroulement de ces procédures sera l'objet d'un règlement interne général. Elles constitueront ainsi des lignes de conduite pour les agents de l'ADEM.

La Chambre des salariés estime que ces procédures qui vont entraîner des droits et des obligations à charge des demandeurs d'emploi et des employeurs doivent être prévues non pas dans un règlement interne, mais au moins dans un règlement grand-ducal, à défaut de se trouver dans la loi. A défaut, comment un usager pourra en avoir connaissance ou s'en prévaloir ?

5. Ces avancées ne suffisent cependant pas à elles seules pour constituer un vrai remède à la problématique d'un chômage plus élevé, tel que l'exige la réalité économique.

Avant d'aviser le projet de loi proprement dit, la CSL souhaite formuler quelques observations quant à la philosophie qui doit gouverner un service public tel que l'ADEM et quant à la nécessité de modifier des dispositions légales au-delà du fonctionnement de l'ADEM.

I. Remarques liminaires

1. L'objectif poursuivi par la réforme

6. Selon les auteurs du projet, l'objectif de cette réforme est de passer d'une approche de simple gestion du chômage par une administration à une approche proactive de promotion et développement de l'emploi, et ce dans une logique de véritable service au client. Ce changement de vue doit se refléter dans le changement de dénomination proposé par le présent projet de loi : « Agence pour le Développement de l'Emploi » (ADEM).

La mission principale de l'Agence pour le Développement de l'Emploi est de promouvoir l'emploi au Luxembourg. Au centre de cette politique se trouve le développement de l'emploi qui devra être mis en œuvre à travers un accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi et une prospection des emplois plus poussée auprès des entreprises créatrices d'emplois. A part les tâches qui lui incombent en vertu de différents instruments législatifs, l'accent doit donc être mis sur le suivi individualisé des demandeurs d'emploi et sur l'établissement et le maintien de contacts avec les employeurs.

7. Si ces objectifs peuvent trouver l'appui de la CSL, la réforme de l'ADEM telle que présentée dans ce projet de loi, son exposé des motifs et son commentaire des articles créent toutefois un certain malaise dans les rangs de notre Chambre et suscitent diverses questions.

2. Une certaine ambivalence de l'ADEM

8. Partons du constat d'une certaine ambivalence de l'ADEM, qui est à la fois une administration organisée selon des règles, octroyant une aide conditionnée à des personnes en difficultés (indemnisation), une aide soumise à des contrôles et sanctions, mais aussi un organisme, qui accompagne le demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi, lui offre un suivi, lui propose des formations, des postes vacants, à l'instar d'un prestataire de services. Cette offre de services va prendre la forme d'une convention de collaboration qui sera proposée, voire imposée par l'ADEM au demandeur d'emploi.

Mais cette offre de services n'est pas facultative pour le demandeur d'emploi, elle est obligatoire sous peine de sanctions. Ce qui complexifie encore davantage l'ambivalence de l'ADEM.

Il y a en outre une certaine contradiction à vouloir, d'un côté considérer le demandeur d'emploi comme un client, lui faire signer une convention de collaboration - qui dans son principe met sur un pied d'égalité des partenaires équivalents - et de l'autre côté le contrôler et le menacer de sanctions.

Relevons encore que si les demandeurs d'emploi sont sanctionnés en cas de non-respect de leurs obligations, les employeurs sont au contraire épargnés et excusés ne pas déclarer leurs postes vacants, comme la loi l'exige pourtant sous peine d'amendes.

Il ne faut néanmoins pas oublier le rôle premier d'un service public de l'emploi.

Le rôle essentiel de l'ADEM est d'aider les personnes sans emploi à réintégrer le marché du travail, à les accompagner dans les entreprises. S'il n'est pas possible de trouver un poste vacant leur correspondant, l'ADEM doit alors leur proposer une formation leur permettant une reconversion, avec un poste à la clé.

La CSL estime nécessaire de rappeler les principes qui doivent gouverner un tel service public, à savoir le principe de solidarité, d'accès universel, d'égalité de traitement, de disponibilité, de continuité et de durabilité, ainsi que le principe des droits des utilisateurs.

Les principes d'accès universel et d'égalité de traitement exigent que ce service public soit accessible par tous les administrés sans aucune condition ou à des conditions identiques, leur ouvrant droit à un niveau de qualité standard des services offerts.

Par conséquent, ces services rendus doivent être suffisants et adaptés aux besoins réels.

9. L'activation doit constituer une politique active de l'emploi et non une activation en raccourcissant leurs droits sociaux. L'activation de la politique de l'emploi dépend d'un volet macroéconomique pour créer les conditions d'un retour au plein emploi, où la structure et le tissu économiques permettent également d'absorber les moins qualifiés, mais aussi d'une orientation sociale qui devrait contribuer à rendre la période de chômage la plus courte possible, voire inutile en maintenant ou en reconvertissant la force de travail.

Si la Chambre des salariés reconnaît la nécessité d'efforts propres entrepris par un demandeur d'emploi, elle estime néanmoins que de tels efforts dans le chef du chômeur sont faits d'office par la très grande majorité des demandeurs d'emploi. La promotion de ces efforts ne doit donc pas se faire par des sanctions, notamment en raison de la difficulté de saisir concrètement la notion d'« efforts propres ».

3. Renforcement indispensable des mesures de maintien dans l'emploi et du dialogue social

10. Or même avec un taux de croissance élevé, il semble aléatoire de penser que le chômage pourrait baisser de manière considérable. Dans les années passées, il a été constaté qu'il n'y a pas nécessairement une corrélation entre création d'emplois et retour au plein emploi au Luxembourg. Pendant les années de forte croissance économique, le Luxembourg a certes réussi à faire passer de manière durable le niveau du chômage en dessous de la barre des 3%, mais un résidu minimum de l'ordre de 2,5% a tout de même subsisté.

La force de travail résidente est-elle plus difficilement employable ? On sait en tout cas que - hors période de crise - près de la moitié des demandeurs d'emploi appartiennent à la catégorie des demandeurs non qualifiés. Une bonne conjoncture économique profite d'abord aux frontaliers et aux plus favorisés des demandeurs d'emploi résidents, c'est-à-dire aux plus performants ou aux mieux employables, qui (re)trouveront certainement du travail sans trop de problèmes.

Dans ce contexte, la passivité de ceux qui resteront sur le carreau ne relève donc pas tant d'une question d'efforts pour réintégrer le marché du travail ou d'un effet désincitatif de l'indemnité sociale que d'une offre d'emplois déficitaire pour leur degré d'employabilité, mais également de la particularité du marché luxembourgeois où plus des deux tiers des emplois nouvellement créés sont absorbés par les travailleurs ou demandeurs d'emploi frontaliers.

A ce titre, relevons qu'au 31 décembre 2010, le nombre des personnes sans emploi résidant au Luxembourg, enregistrées auprès des services de placement de l'Administration de l'emploi (ADEM) et non affectées à une mesure pour l'emploi, a été arrêté à 15.704. Le taux de chômage s'établit ainsi au mois de décembre 2010 à 6,5%.

Par rapport au mois de décembre 2009, le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de 6,0%, ce qui correspond à 888 personnes. Sur un an, le taux de chômage a augmenté de 6,3% en décembre 2009 à 6,5% en décembre 2010.

Il faut encore observer que 30% des demandeurs d'emploi le sont depuis plus de 12 mois. Cette proportion s'accroît au fil des années, ce qui montre la difficulté croissante des chômeurs à se réinsérer. Ce qui rendrait légitime une prolongation de la durée d'indemnisation de 365 jours. En effet, même s'il existe une possibilité de prolongation de douze mois, le Luxembourg est, avec douze mois d'indemnisation maximum, un des pays pour lesquels la durée d'indemnisation maximum est la plus faible, seul le Royaume-Uni et l'Italie indemnisent moins longtemps. Ne devrait-on pas réfléchir à une prolongation de la durée d'indemnisation en fonction de la situation sur le marché de l'emploi ? En effet, si le chômage est élevé, il est particulièrement difficile pour les demandeurs d'emploi de trouver du travail.

11. L'ADEM ne peut donc pas résoudre le problème du chômage toute seule. Il est dès lors utopique de croire qu'elle pourra « développer » l'emploi au Grand-Duché de Luxembourg. La politique « active » de l'emploi ne doit pas commencer seulement au moment où une personne se trouve déjà au chômage.

En effet, l'ADEM ne peut pas créer des postes, mais elle doit composer avec le contexte économique. Pour ce faire, elle doit connaître et se donner les moyens de coopérer avec le monde économique. Elle doit aussi réussir à obtenir des employeurs leurs offres d'emploi.

Il faut aussi tenir compte du fait que pour, beaucoup de personnes, le temps où l'on exerçait son emploi pour la vie est révolu. Les mutations de la société ont un impact non négligeable sur le parcours professionnel des adultes. Ceux-ci doivent affronter des transitions professionnelles comme la perte d'emploi suivie d'une réinsertion ou d'une réorientation professionnelle, volontaire ou involontaire.

A ce titre, la Chambre des salariés salue la mise en place par le présent projet de loi d'une commission de suivi comprenant des représentants du monde économique et du travail, qui, à ses yeux, devrait assurer un rôle essentiel dans la politique de l'emploi (voir infra).

L'ADEM ne peut pas non plus pallier les lacunes de formation, comme celles de l'orientation professionnelle, qui devra être revue pour satisfaire aux exigences d'un système d'orientation tout au long de la vie, dans le cadre d'un projet de loi annoncé mais non encore connu.

12. Par contre, l'ADEM peut très bien être contactée par une entreprise afin de cibler les postes à pourvoir et les formations à mettre en place pour y parvenir. Ce phénomène est à encourager, de même que les entreprises en difficultés peuvent se mettre en relation avec l'ADEM afin de trouver des solutions alternatives pour les salariés concernés.

13. Dans ce cadre, la CSL souhaite rappeler la nécessité de mener une politique de maintien dans l'emploi efficace en amont de la situation de chômage. En effet au vu de la difficulté de retrouver un emploi, il est préférable de renforcer les mesures qui permettent de ne pas perdre son emploi, par exemple de suivre une formation pour pouvoir rester dans son entreprise en étant transféré sur un autre poste.

Or une simple invitation à discuter un plan de maintien dans l'emploi est insuffisante. Les partenaires sociaux doivent avoir l'obligation de négocier ; il doit s'agir au moins d'une obligation de moyens à leur charge avec, au terme de la procédure de négociation, une procédure devant l'Office national de conciliation, à l'image de la procédure existant en matière de licenciement collectif.

De même, au cas où l'un des partenaires sociaux demande le début de négociations d'un plan de maintien dans l'emploi et que l'autre partie s'y oppose, la loi devrait prévoir la possibilité pour le partenaire demandeur de lancer la procédure de conciliation devant l'Office national de conciliation. Sans aucun doute, la situation serait différente si les représentants du personnel avaient plus de pouvoir en matière de gestion de l'emploi de leur entreprise.

14. A cet égard, la CSL souhaite rappeler la nécessité d'une réforme globale au niveau du dialogue social dans les entreprises donnant aux représentants du personnel un réel pouvoir de codécision en matière de ressources humaines. Ainsi pourraient être mises en place des vraies politiques de gestion anticipative du personnel.

14bis. Dans l'hypothèse de difficultés économiques rendant le plan social inéluctable, ce plan devrait prévoir à charge de l'entreprise une obligation de coopération avec l'ADEM pour trouver un nouvel emploi aux salariés licenciés, si besoin en leur permettant de suivre une formation appropriée pendant leur préavis.

15. Suggérons en outre qu'il serait utile de prévoir que, lors de chaque notification de licenciement, le secrétariat du Comité de conjoncture rende par retour de courrier l'employeur attentif à la priorité de réembauchage existant en matière de licenciement pour raison économique et aux autres instruments existants pour soutenir les entreprises dans le maintien dans l'emploi.

Quand l'ADEM reçoit la déclaration d'un poste vacant de la part d'une entreprise, elle devrait prendre connaissance des licenciements, notamment économiques, notifiés dans les 12 derniers mois, par échange d'information avec le Comité de conjoncture ou le Centre commun de la sécurité sociale. Ceci permettrait de vérifier si une priorité de réembauchage ne pourrait pas jouer.

De plus, le mécanisme même de la priorité de réembauchage devrait être revu en ce sens : l'employeur qui licencie un salarié pour raison économique en informe le Comité de conjoncture, qui rend alors attentifs l'employeur et le salarié concerné à la priorité de réembauchage et à ses modalités de mise en œuvre. Il est alors présumé que le salarié souhaite en bénéficier. La nécessité pour le salarié de manifester par écrit sa volonté de mettre en œuvre sa priorité de réembauchage apparaît superflue. Son ancien employeur doit lui proposer tout poste répondant à son profil de qualification devenant vacant et le convoquer pour un entretien. En cas d'accord du salarié, l'entreprise est contrainte de le réengager avec reprise de l'ancienneté antérieure.

La sanction des dommages et intérêts susceptible d'être prononcée sur saisine du tribunal pourrait être remplacée par une amende administrative de la compétence du directeur de l'ADEM et une obligation de réembauche. Ces sanctions devraient intervenir également quand l'entreprise a recours à des heures supplémentaires, des CDD ou du travail intérimaire pour ne pas avoir à mettre en œuvre la priorité de réembauchage.

II. Le projet de loi

1. La nouvelle Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM)

1.1. Un directeur et deux directeurs adjoints

16. Le personnel de l'ADEM est placé sous les ordres d'un directeur qui est le chef de l'administration. Ce dernier est assisté par deux directeurs adjoints.

Le développement de l'emploi étant la mission centrale de l'Agence pour le Développement de l'Emploi, la responsabilité directe de sa mise en œuvre est, selon le commentaire des articles, confiée à un directeur adjoint.

17. La CSL se demande pourquoi nommer deux directeurs adjoints, dont un seul sera en charge d'un service précis. Comment seront gérés les autres services ? Par l'autre directeur adjoint ? Par le directeur ? Par des chefs de services ?

18. Ni le futur texte de loi, ni le commentaire des articles ne contiennent un organigramme qui définisse clairement le rôle de chacun. La CSL ne peut donc pas se prononcer sur l'organisation interne de l'ADEM qui fera l'objet d'un règlement interne.

1.2. Création d'un service contentieux

19. Le projet de loi prévoit le recrutement de deux juristes en vue de créer un service contentieux, en charge de prendre les décisions quant aux sanctions administratives que la loi permet au directeur de l'ADEM d'infliger aux demandeurs d'emploi qui ne respectent pas certaines de leurs obligations (voir infra).

Jusqu'à ce jour, c'est le service ayant en charge le chômage qui gère ce contentieux assez volumineux, sans disposer d'un juriste.

20. La CSL émet quelques inquiétudes à l'égard de ce service contentieux.

La lecture du projet de loi ne permet pas de comprendre précisément quand ce service interviendra : au moment de la prise de décision ou, comme son nom semble l'indiquer, quand un recours sera dirigé contre ladite décision ?

La création d'un tel service engendrera une dépense supplémentaire, qui ne doit pas être compensée par une multiplication des contrôles et donc des sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi.

Au contraire, ce service devrait être consulté pour toute décision et ainsi éviter les sanctions injustifiées et partant les contentieux ultérieurs.

1.3. Des agences régionales

21. Afin d'assurer un service de proximité aux usagers, des agences régionales peuvent être créées ou supprimées par règlement grand-ducal qui en fixe le nombre et l'implantation géographique. Chacune des agences régionales est dirigée par un chef d'agence nommé par la direction.

De nouvelles agences régionales ont d'ores et déjà été créées par le règlement grand-ducal du 14 avril 2010 portant création d'agences régionales de l'Administration de l'Emploi à Differdange, Dudelange et Wasserbillig. A part ces nouvelles agences régionales, l'Agence pour le Développement de l'Emploi disposera de bureaux à Luxembourg-Ville, Esch-sur-Alzette, Diekirch et Wiltz.

22. Au lieu d'être un simple service de l'Agence pour le Développement de l'Emploi comme aujourd'hui, l'agence de Luxembourg-Ville a été dotée d'une autonomie de gestion analogue à celle des autres agences régionales. Elle sera donc également placée sous la responsabilité d'un chef d'agence.

23. Le projet de loi devrait définir un critère de compétence territoriale de ces différentes agences régionales, afin que les administrés sachent quelle agence saisir.

Sur le site internet de l'ADEM, il est possible d'obtenir les coordonnées de l'agence compétente en introduisant le lieu de son domicile, mais encore faut-il en être informé et avoir accès à internet.

Dans la mesure où il est possible que certains demandeurs d'emploi se présentent à la mauvaise agence, du fait d'un manque d'information, il faut que cette erreur n'entraîne aucune sanction, mais seulement une réorientation vers l'agence compétente.

1.4. Introduction d'une commission de suivi

Son rôle

24. Il est créé auprès du ministre de l'Emploi une commission de suivi chargée d'accompagner et d'évaluer l'accomplissement des missions et tâches de l'Agence pour le Développement de l'Emploi.

A cette fin, la commission de suivi peut rendre des avis sur la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

Elle peut entendre des experts et des représentants de personnes, entreprises ou secteurs directement concernés par les questions relevant de sa compétence. Les membres de la direction ainsi que tout autre agent de l'Agence pour le Développement de l'Emploi peuvent être invités aux réunions de la commission de suivi avec voix consultative.

Elle peut demander à la direction de l'Agence pour le Développement de l'Emploi toute information nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

25. Notre chambre estime nécessaire de fixer un délai de réponse afin que cette possibilité de demande d'information se traduise par une réelle information.

26. Cette commission de suivi fait un rapport annuel à l'intention du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions qui peut lui demander des avis spécifiques.

Elle peut formuler des propositions et des recommandations sur les actions nécessaires à entreprendre pour assurer la mise en œuvre des missions et tâches par l'Agence pour le Développement de l'Emploi.

27. La CSL salue la création de cette commission de suivi. Elle souhaite lui voir allouer un rôle central dans le domaine de l'emploi. A ses yeux, cette commission devrait être un organe de réflexion, d'impulsion, qui devrait discuter du contexte économique, des problèmes à résoudre, des solutions à envisager.

Toutefois, le projet de loi ne rend pas obligatoires les avis de cette commission de suivi. Pour que cette commission puisse jouer efficacement son rôle, sa saisine doit être systématique pour tous les actes et projets qui entrent dans la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

Il est indispensable que les futurs règlements internes annoncés à plusieurs reprises dans le présent projet de loi, de même que l'organigramme de la future ADEM soient soumis à cette commission de suivi pour avis.

Ainsi cette commission de suivi sera garante de la mise en place de procédures uniformes et équilibrées en faveur de tous les demandeurs d'emploi et employeurs.

Sa composition

28. La commission de suivi se compose comme suit :

- a) un président nommé par le gouvernement en Conseil sur proposition du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions ;
- b) un représentant du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions nommé par le ministre;
- c) un représentant du ministre ayant l'Economie dans ses attributions nommé par le ministre;
- d) un représentant du ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions nommé par le ministre;
- e) un représentant du ministre ayant la lutte contre la pauvreté dans ses attributions nommé par le ministre;
- f) trois représentants des organisations professionnelles des employeurs ;
- g) trois représentants des organisations syndicales.

La commission de suivi est nommée pour cinq ans.

Les membres sous f) et g) sont nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs et des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national dans les secteurs privé et public.

29. Cette commission se compose de trois représentants des salariés, trois représentants des employeurs et de cinq membres émanant de différents ministères.

Le projet de loi ne mentionne pas de membres suppléants.

Or pour garantir le fonctionnement de cet organe, il faut prévoir une possibilité de remplacement des membres effectifs.

30. De plus, au vu du rôle que notre chambre souhaite voir jouer par cette commission, elle souhaite que le monde économique soit davantage représenté, au moins autant que l'administration.

Elle exige dès lors que cinq représentants soient choisis par les salariés d'une part et par les employeurs d'autre part.

Parmi les représentants des salariés, la CSL ne voit pas l'utilité de nommer un représentant de la Fonction publique dans la mesure où les gens de leurs services ne sont pas des usagers potentiels de l'ADEM, puisqu'ils ne risquent pas de perdre leur emploi.

Les représentants des salariés devraient être désignés par la Chambre des salariés à l'instar des délégués des salariés dans les différentes institutions de la Sécurité sociale ; la composition de la commission reflèterait ainsi au niveau des représentants des salariés le résultat des dernières élections sociales.

30bis. Selon le commentaire des articles, les agents de l'ADEM, y compris la direction, pourront être invités aux différentes réunions et auront alors une voix consultative.

S'il est légitime que ni la direction, ni les agents de l'ADEM soient membres de cette commission de suivi dans la mesure où cette commission a pour rôle de les évaluer, il nous semble néanmoins utile que le directeur et les deux directeurs adjoints de l'ADEM participent d'office à toutes ses réunions avec voix consultative.

31. Par ailleurs, le projet de loi ne précise pas les modalités selon lesquelles seront prises les décisions au sein de cette commission de suivi. Or il faut qu'une procédure d'adoption des décisions soit précisée par règlement grand-ducal ou règlement interne.

32. Le projet de loi prévoit que la commission de suivi se réunit, sur convocation du président ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres, et au moins deux fois par année.

32bis. La CSL exige que les représentants salariaux ou patronaux puissent demander la convocation de la commission de suivi et elle demande un minimum de 8 réunions par an.

33. Notre Chambre formule une proposition de modification de l'article L.621-3 du Code du travail en ces termes :

« Article L.621-3

(5) Il est créé auprès du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions une commission de suivi chargée d'accompagner et d'évaluer l'accomplissement des missions et tâches de l'Agence pour le Développement de l'Emploi et de ses différents services, y compris la commission consultative créée par l'article L.622-11 du Code du travail.

A cette fin, la commission de suivi rend des avis sur la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci.

A ce titre, elle rend un avis obligatoire sur les futurs règlements nécessaires à l'application de la présente loi, de même que sur l'organigramme de l'Agence pour le Développement de l'Emploi et sur le

modèle de convention de collaboration qui sera proposée aux demandeurs d'emploi, conformément à l'article L. 521-9 du Code du travail, ainsi que sur toute modification y relative.

Cette commission de suivi est ainsi garante de la mise en place de procédures uniformes en faveur de tous les demandeurs d'emploi et employeurs.

Elle peut entendre des experts et des représentants de personnes, entreprises ou secteurs directement concernés par les questions relevant de sa compétence.

Le directeur et les deux directeurs adjoints de l'ADEM participent d'office à toutes les réunions de la commission de suivi avec voix consultative. Tout autre agent de l'Agence pour le Développement de l'Emploi peut être invité aux réunions de la commission de suivi avec voix consultative.

Elle peut demander à la direction de l'Agence pour le Développement de l'Emploi toute information nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues au présent paragraphe. Une réponse doit lui être adressée au plus tard 5 jours ouvrables avant sa prochaine réunion et au plus tard un mois après la réception de sa demande par l'ADEM.

Elle fait un rapport annuel à l'intention du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions qui peut lui demander des avis spécifiques.

Elle formule de sa propre initiative des propositions et des recommandations sur les actions nécessaires à entreprendre pour assurer la mise en œuvre des missions et tâches par l'Agence pour le Développement de l'Emploi et de manière plus globale sur les questions de politique de l'emploi au niveau national.

La commission de suivi se compose comme suit :

- a) un président ;
- b) un représentant du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions ;
- c) un représentant du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;
- d) un représentant du ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions ;
- e) un représentant du ministre ayant la lutte contre la pauvreté dans ses attributions ;
- f) cinq représentants des organisations professionnelles des employeurs ;
- g) cinq représentants des salariés ayant un statut de droit privé.

Il y a autant de membres suppléants qu'il y a de membres effectifs.

La commission de suivi est nommée pour cinq ans.

Le président est nommé par le gouvernement en Conseil sur proposition du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

Les autres membres sont nommés par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

Les membres sous f) sont nommés sur proposition des organisations professionnelles des employeurs.

Les membres sous g) sont désignés par la Chambre des salariés.

Un règlement grand-ducal détermine les modalités de la désignation des représentants salariaux et patronaux, sur le même modèle que la désignation des délégués des institutions et juridictions de sécurité sociale.

La commission de suivi se réunit, sur convocation du président ou à la demande des représentants salariaux ou patronaux et au moins -huit fois par année.

Les décisions sont prises à la majorité des membres présents.

Le secrétariat de la commission de suivi est assuré par un fonctionnaire du ministère du Travail et de l'Emploi. »

1.5. Collaboration avec d'autres entités

34. Le projet sous avis prévoit que l'ADEM pourra toujours faire appel aux communes et aux administrations publiques et collaborer avec les chambres professionnelles, les organisations patronales et les syndicats pour mettre en œuvre cette politique.

De même, elle peut développer des coopérations en matière de réinsertion et de formation avec des associations ou des entités de droit privé.

34bis. Notre Chambre est favorable à de telles collaborations à condition qu'elles n'entraînent aucune externalisation des services offerts par l'ADEM, mais qu'elles se fassent en coopération étroite avec l'ADEM autour d'un projet précis supervisé par la commission de suivi.

1.6. L'organisation et les attributions de l'ADEM

35. L'ADEM est composée de différents services assumant des missions spécifiques. Le projet de loi propose d'adapter les services existants autour des domaines de compétence suivants :

1. le développement de l'emploi et la formation ;
2. le chômage ;
3. l'orientation professionnelle ;
4. les salariés handicapés ;
5. les salariés à capacité de travail réduite ;
6. le maintien dans l'emploi ;
7. les études et recherches ;
8. les questions juridiques et le contentieux ;
9. l'organisation administrative, budgétaire et informatique ;
10. la gestion du personnel.

Le projet de loi présente une liste de services non exhaustive pour permettre à l'ADEM de s'adapter en cas de besoin aux évolutions du marché de l'emploi. Il précise que ces services travaillent ensemble pour contribuer à la mise en œuvre des missions et tâches de l'Agence pour le Développement de l'Emploi.

36. Selon les dispositions actuelles, l'ADEM doit organiser le recrutement des salariés étrangers, effectuer leur placement et vérifier les conditions d'admission au travail, conformément à la législation régissant la matière.

37. Cette attribution ne semble pas reprise dans l'article définissant les tâches de l'ADEM, alors que l'ADEM semble garder une certaine compétence en cette matière (cf. infra).

38. La CSL met en exergue qu'il est important d'éviter un cloisonnement des différents services, qui doivent au contraire collaborer en vue d'une meilleure efficacité. Cette collaboration nécessite une bonne concertation au niveau de la direction des services et aurait pu être mise en exergue par un organigramme présenté dans le cadre du projet de loi.

1.6.1. Le développement de l'emploi et la formation

Maintien du lien avec des consultants externes

39. Le projet de loi précise que pour renforcer son action dans ce domaine, l'Agence pour le Développement de l'Emploi peut recourir aux services de spécialistes en matière de recrutement en vue d'assurer la prospection des offres d'emploi et la sélection de demandeurs d'emploi.

Conformément à ce qui se fait déjà, l'ADEM pourra recourir aux services de personnes externes, spécialistes en matière de recrutement, qui ont une expérience professionnelle confirmée et une connaissance poussée d'un ou plusieurs secteurs déterminés.

40. Le futur texte de loi se contente de permettre le recours à des spécialistes en matière de recrutement, sans préciser qui sont ces spécialistes.

Nous savons qu'actuellement, onze consultants externes couvrent les principaux secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat.

Le commentaire des articles considère ces consultants comme lesdits spécialistes prévus dans le projet de loi. Mais une entreprise de travail intérimaire ne peut-elle pas également être considérée comme spécialiste du recrutement ?

La future loi devrait définir les spécialistes en question. Il est d'ailleurs étonnant que les consultants n'apparaissent dans aucune des dispositions du projet de loi, alors que leur statut et leur rôle nécessitent d'être clarifiés, de même que leur lien réel avec l'ADEM.

41. Il résulte en effet de l'exposé des motifs que les employeurs auront plusieurs interlocuteurs : les chefs d'agence, les conseillers professionnels et les consultants. Cela ne risque-t-il pas de créer un certain flou ? Pour éviter tout double emploi ou au contraire que chacun compte sur l'autre pour accomplir la mission, la loi devrait préciser leurs rôles.

42. Les consultants, de par leur connaissance du marché de l'emploi, représentent clairement un atout pour l'ADEM et leur rôle doit être maintenu et même renforcé. En effet, ils sont utiles aux conseillers professionnels, de par leurs liens avec les entreprises, mais aussi au service de l'orientation professionnelle, de par leurs connaissances des besoins en formations des employeurs. Leur collaboration doit certainement être renforcée au niveau de ces deux services.

En allant plus loin, on pourrait même imaginer un consultant de l'ADEM, qui à l'instar d'un médecin du travail, serait la personne de référence pour une entreprise donnée et assisterait l'entreprise dans sa politique de l'emploi.

Ce consultant pourrait par exemple obtenir les données de l'entreprise sur la prestation d'heures supplémentaires, la conclusion de CDD, l'embauche d'intérimaires, les licenciements économiques, le recours aux contrats aidés, etc. et proposer des mesures alternatives comme l'embauche de personnel en cas de constatation d'heures supplémentaires excessives ou encadrer le respect des obligations patronales en matière de priorité de réembauche.

Ainsi cette personne disposerait de toutes les informations et pourrait constituer un relais avec le Comité de conjoncture.

Qui peut s'inscrire comme demandeur d'emploi ?

43. Le projet de loi vient mettre fin à une incertitude quant aux personnes susceptibles de s'inscrire comme demandeurs d'emploi au Luxembourg.

A part les Luxembourgeois, sont autorisés à s'inscrire, les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants des Etats parties à l'Espace économique européen, à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, et les ressortissants de la Confédération suisse. Certains membres de leur famille, peuvent également s'inscrire. Il s'agit, notamment, du conjoint, du partenaire avec lequel a été contracté un partenariat enregistré, des descendants directs de la personne en question et des descendants directs du conjoint ou du partenaire qui sont âgés de moins de 21 ans ou qui sont à charge, voire encore des ascendants directs à charge de la personne concernée et des ascendants directs à charge du conjoint ou du partenaire.

De même, les ressortissants de pays tiers peuvent s'inscrire à condition qu'ils aient le statut de résident de longue durée ou soient titulaires d'un titre de séjour en cours de validité.

44. L'entrée en vigueur des dispositions afférentes du règlement CE n°883/2004 permettra à tout ressortissant de l'Union européenne de venir s'inscrire à l'ADEM et d'obtenir ses services.

Elle risque de ce fait de voir le nombre de ces usagers augmenter considérablement. Il est dès lors légitime de se demander si le nombre de conseillers professionnels sera encore suffisant.

Dans ce cadre, notre Chambre insiste pour que des mesures soient prises d'ores et déjà en vue d'améliorer la coopération transfrontalière entre l'ADEM et les administrations de l'emploi des pays et régions voisins du Luxembourg.

Introduction d'un délégué à la formation et d'une commission consultative

45. La réforme de l'ADEM a également pour but de mettre l'accent sur la formation des demandeurs d'emploi. A cette fin, le poste de « délégué à la formation » est créé au sein du service en charge du développement de l'emploi et de la formation.

Le délégué à la formation sera en charge du développement et de la mise en œuvre de formations nécessaires pour les demandeurs d'emploi et répondant aux besoins des employeurs, ainsi que de la mise à disposition, à tous les agents de l'ADEM concernés, d'informations sur ces formations. A cette fin, il devra coopérer avec les autres agents du service en charge du développement de l'emploi et de la formation ainsi qu'avec les services qui sont en charge de populations à besoins plus spécifiques.

46. En outre, est instituée la commission consultative qui fonctionne actuellement de manière informelle et qui a comme tâche d'accompagner l'organisation, la gestion et l'évaluation de formations à l'attention des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, inscrits à l'Agence pour le Développement de l'Emploi.

Cette commission réunit des représentants du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, du ministère du Travail et de l'Emploi, de l'ADEM (y compris le délégué à la formation de l'ADEM) et du Centre national de formation professionnelle continue (CNFPC).

47. La CSL se demande pourquoi le CNFPC y est représenté, alors que sa mission initiale devait principalement cibler la formation des salariés encore en entreprise ?

En effet, à plusieurs occasions, la Chambre des salariés a affirmé son opposition de principe à ce que le CNFPC organise des cours théoriques et pratiques dans le cadre des formations professionnelles initiales ou de réinsertion de personnes ayant perdu leur emploi. Elle croit que le Centre national de la formation professionnelle continue devrait en première ligne justifier son nom et ceci en investissant des efforts suffisants dans l'organisation de formations continues de qualité en faveur de salariés encore en activité, conformément à sa mission primaire.

Nous estimons qu'il ne doit plus tarder à assumer ses responsabilités et qu'il doit mettre tout en œuvre pour offrir rapidement des formations continues à destination des salariés occupés par des entreprises en difficultés. Il s'agit en effet du seul centre public de formation continue qui dispose de l'équipement technique nécessaire pour organiser des formations continues dans le domaine artisanal et industriel.

48. Par ailleurs, au vu de ses nombreuses missions en matière de formation et son expertise en matière de formation continue, la CSL estime qu'il serait opportun qu'elle siège également dans cette commission, dont les représentants respectifs des syndicats, des organisations professionnelles des employeurs et des chambres professionnelles sont exclus.

49. Enfin, cette commission consultative devrait soutenir la commission de suivi, lui soumettre ses projets pour avis et lui rendre compte de ses activités.

50. Les compétences de la commission couvrent les cours de qualification et d'insertion professionnelles pour les jeunes sans emploi ainsi que les cours de formation professionnelle, de rééducation professionnelle et d'enseignement général pour des demandeurs d'emploi indemnisés ou non.

51. Le projet de loi devrait préciser que les cours et formations à destination des demandeurs d'emploi peuvent être dispensés par tout organisme agréé par le ministre (voir point 54).

La formation des demandeurs d'emploi

52. La Chambre des salariés se félicite de la mise en œuvre de projets pilotes novateurs avec certains secteurs qui sont soit plutôt concernés par des pertes d'emploi soit plutôt créateurs d'emplois.

Ainsi, a été mis en place le programme « fit4job », qui constitue en trois éléments à savoir un encadrement proactif et étroit des personnes qui ont perdu leur emploi et dont le dernier employeur fait partie du secteur concerné, une augmentation de l'employabilité de ce public cible par le biais d'un diagnostic suivi, en cas de besoin, d'une formation développée spécialement en collaboration étroite avec les professionnels du secteur permettant ainsi de répondre le mieux possible aux besoins du secteur et des personnes concernées. L'objectif est la réembauche rapide des personnes qui ont perdu leur travail respectivement leur réorientation vers d'autres secteurs.

Un premier projet a été développé sous la dénomination « fit4financial markets » dans le domaine du secteur financier en partenariat avec l'ABBL (« Association des Banques et Banquiers Luxembourg ») et l'IFBL (« Institut de Formation Bancaire Luxembourg »). Il s'inscrit ainsi dans l'approche sectorielle du programme et répond aux changements de l'emploi dans le secteur financier.

Des projets analogues sont en train d'être mis en place dans d'autres secteurs tels celui de la construction (en coopération avec le IFSB (« Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment »)), du commerce ou des soins de santé. Ces programmes permettront d'assurer un suivi très poussé des

demandeurs d'emploi, d'établir un bilan de compétences et de les orienter soit vers un emploi soit vers une formation complémentaire leur assurant de meilleures chances de réintégration du marché de l'emploi.

53. Notre Chambre estime que l'accent doit être mis sur ce genre de formations, qui entrent dans le cadre de la politique de maintien dans l'emploi, qui, comme exposé ci-dessus, doit être renforcée.

54. Par ailleurs, concernant les formations « à la carte » ou « sur mesure » organisée à la demande ou en collaboration avec une entreprise, au vu du coût et de l'investissement exigé au salarié ou demandeur d'emploi, ce type de formation devrait garantir une garantie d'embauche au salarié ou demandeur d'emploi y participant.

55. En complément de notre remarque formulée au point 50, nous tenons à ajouter la revendication suivante : Comme les cours et formations organisés par l'ADEM (rédaction d'un curriculum vitae par exemple) et le CNFPC sont entièrement pris en charge par l'ADEM et sont donc totalement gratuits pour le participant demandeur d'emploi, la CSL estime que les cours et formations émanant d'autres organismes agréés doivent également être financés, sinon au moins cofinancés, par l'ADEM.

Relevons, en effet que certains demandeurs d'emploi, notamment les moins qualifiés, ont besoin de suivre des formations générales telles que des cours d'informatique ou de langue.

Le coût de ces formations peut cependant constituer un obstacle à leur suivi. Nous savons par exemple que le Centre de langues propose des cours de langue luxembourgeoise à des tarifs abordables pour les demandeurs d'emploi, mais le nombre de places disponibles est largement insuffisant. Or l'offre proposée par le secteur privé s'accompagne de prix très élevés, qui dissuadent les demandeurs d'emploi de s'inscrire.

Notre Chambre souhaite donc que l'ADEM aide les demandeurs d'emploi en prenant en charge certaines formations, qui leur sont utiles, voire indispensables pour retrouver un emploi.

1.6.2. L'orientation professionnelle

56. Le service en charge de l'orientation professionnelle a pour vocation d'accompagner à la fois les jeunes et les adultes pour les aider dans leur développement personnel, comme dans leur choix de leur carrière professionnelle.

57. Dans le cadre du placement en apprentissage initial et adulte, le service en charge de l'orientation professionnelle fournit au candidat, qui remplit les conditions en vue d'un apprentissage, les adresses des employeurs autorisés à former des apprentis dans le domaine professionnel choisi par le candidat.

Les employeurs communiquent les postes d'apprentissage au service compétent qui les enregistre et les transmet aux différents lycées techniques.

58. En pratique, le service d'orientation professionnelle ne s'occupe que des apprentis. Si cette mission permet à l'ADEM d'entrer dans les entreprises et de maintenir un contact régulier, elle constitue une tâche purement administrative, qui peut aisément être assumée par un nombre limité d'agents de l'ADEM, afin de libérer du temps et des moyens pour remplir les fonctions qui

relèvent de l'orientation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi qui n'est pas assurée à l'heure actuelle.

Or il est important et utile de disposer d'un service d'orientation professionnelle performant et efficace au fait du marché de l'emploi comme du marché des formations, tant pour les demandeurs d'emploi, en particulier pour les jeunes, que pour les salariés souhaitant changer de métier, afin de les aider dans le choix de leur carrière professionnelle.

L'orientation est un élément majeur de la sécurisation des parcours professionnels. La vie des citoyens est de plus en plus marquée par la multiplication des transitions : entre l'enseignement scolaire et l'enseignement/formation professionnels (EFP), l'enseignement supérieur ou l'emploi, ou entre l'emploi, le chômage, la formation continue ou le départ du marché du travail.

L'orientation joue un rôle déterminant dans la prise des décisions importantes auxquelles les individus sont confrontés tout au long de leur vie. Elle peut ainsi contribuer à la responsabilisation des individus en leur permettant de gérer leur propre parcours professionnel de manière plus sécurisée dans le cadre du fonctionnement actuel du marché du travail et de parvenir à un meilleur équilibre entre leur vie privée et leur vie professionnelle.

Le marché du travail se caractérise en outre par la coexistence paradoxale d'un chômage persistant et de difficultés de recrutement dans certains secteurs. A cet égard, l'orientation constitue un moyen de mieux répondre aux besoins du marché du travail.

Un rééquilibrage des missions de ce service entre l'apprentissage et l'orientation professionnelle est par conséquent nécessaire, avec le recrutement de personnes supplémentaires qualifiées capables de répondre aux questions des usagers.

59. De plus, le projet de loi mentionne à divers endroits le « conseiller en orientation », comme les « maisons d'orientation », sans les définir. Il conviendra donc de modifier la future loi quand le futur projet de loi sur la stratégie nationale de l'orientation, qui explicitera ces notions, sera adopté.

60. Enfin, la CSL relève que la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle a introduit, aux côtés de l'apprentissage, le stage en milieu professionnel donnant lieu à la conclusion d'un contrat de stage de formation. La future loi devrait étendre la compétence du service en charge de l'orientation professionnelle à ces stages, en suivant le même schéma qui gouverne le placement en apprentissage.

1.6.3. Etudes et recherches

61. Le projet de loi reprend plus ou moins les dispositions actuelles en les reformulant quelque peu :

« En vue de connaître la situation du marché de l'emploi et son évolution, nécessaires à une gestion plus efficace et plus prospective de celui-ci, l'Agence pour le Développement de l'Emploi procède, en collaboration avec le Service central de la statistique et d'études économiques ou avec d'autres organismes compétents, aux études et analyses ci-après :

1. étude des structures de l'emploi et du chômage ;
2. établissement de comptes et bilans d'emplois, globaux ou sectoriels ;
3. analyse des professions et des métiers ainsi que de leur évolution ;
4. analyse systématique des emplois disponibles ;
5. établissement de perspectives sur l'évolution de l'emploi ;
6. recherche de ressources de main-d'œuvre ;

7. élaboration de statistiques sur les fluctuations du marché du travail et collecte d'informations relatives à la libre circulation des travailleurs et à l'immigration de travail ;
8. contribution à la définition d'indicateurs de performances permettant l'évaluation de la mise en œuvre du présent titre ;
9. étude des problèmes de l'emploi et du chômage, en rapport avec l'évolution de la situation économique ;
10. gestion des demandes d'informations et de données émanant d'institutions nationales et internationales. »

62. Le nouvel article L. 621-2 du Code du travail proposé prévoit qu'en vue de développer les connaissances sur le marché de l'emploi et de promouvoir l'insertion professionnelle, l'Agence pour le Développement de l'Emploi, l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Service central de la statistique et des études économiques, le Service national d'action sociale et le Fonds national de solidarité échangent à l'aide de procédés automatisés ou non des informations rendues anonymes à des fins statistiques. Selon le commentaire des articles, le but est une amélioration des connaissances et une meilleure compréhension du marché de l'emploi afin d'élaborer une politique de développement de l'emploi efficace, notamment dans le cadre d'un Observatoire du marché de l'emploi.

63. Selon les articles L.641-1 et suivants du Code du travail, il existe d'ores et déjà un Observatoire national des relations du travail et de l'emploi (ORPE), dont les missions semblent similaires à ce nouvel Observatoire du marché de l'emploi. Créer une nouvelle institution ne semble dès lors pas très utile.

64. Par ailleurs, le Luxembourg dispose d'un Institut National de la Statistique et des Études Économiques du Grand-Duché du Luxembourg (STATEC) et d'un Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development (CEPS/INSTEAD). Ne pourraient-ils pas effectuer ces études et recherches, dans un souci de rationalisation des dépenses publiques d'une part et pour permettre à l'ADEM de se recentrer sur ses propres priorités telles qu'exposées en remarques liminaires d'autre part ?

2. Les relations de l'ADEM avec les demandeurs d'emploi

2.1. Le premier entretien personnalisé avec le conseiller professionnel

Profilage du candidat

65. Le profilage du candidat ainsi que le niveau de son employabilité¹ seront évalués par rapport aux huit domaines prévus à cet effet : son parcours professionnel, son projet professionnel, ses démarches de recherche d'emploi, sa situation sociale, sa santé et condition physique ou psychique, sa mobilité et le cas échéant la garde de ses enfants.

Le conseiller professionnel fait un diagnostic en prenant en compte les points forts et les points faibles du demandeur. En outre, il précise, avec le demandeur, les démarches à suivre par ce dernier ; ces éléments seront alors inscrits dans la partie spécifique de la convention de collaboration. Ce profilage permettra un suivi beaucoup plus personnalisé que ce qui est le cas actuellement.

¹ L'employabilité est la capacité d'un salarié à conserver ou obtenir un emploi, dans sa fonction ou dans une autre fonction, à son niveau hiérarchique ou à un autre niveau.

66. A lecture du rapport de l'OCDE, on comprend que les demandeurs d'emploi sont d'ores et déjà classés dans différentes catégories en fonction de leur degré d'«employabilité». Cette catégorisation n'a manifestement pas porté ses fruits. La CSL est donc fort critique face à cette catégorisation, qui présente certains dangers, le plus important étant une stigmatisation injuste et inefficace de certains demandeurs d'emploi. Ceux classés dans la dernière catégorie seront considérés comme « non plaçables » et ne se verront proposer aucun poste.

En effet, cette classification ne rend pas une image fidèle du demandeur d'emploi, mais est très réductrice.

De plus, toute classification présente un risque de subjectivité dans le chef de la personne l'opérant. Ainsi le classement dans une ou l'autre catégorie pourra donc être différent selon le conseiller professionnel rencontré. Le demandeur d'emploi mal classé pourrait alors se voir proposer des mesures inadaptées et doit donc avoir un moyen de contester la catégorie dans la quelle il est classé.

Pour toutes ces raisons, notre Chambre insiste donc pour qu'elle soit supprimée.

Il serait en effet plus efficace et plus objectif de soumettre chaque demandeur d'emploi nouvellement inscrit à un bilan de compétences pour analyser les compétences professionnelles et personnelles, définir un projet professionnel, vérifier les aptitudes et motivations par rapport à ce projet et envisager les différentes étapes permettant sa mise en œuvre.

Signature d'une convention de collaboration

67. Le projet de loi remplace la convention d'activation introduite en 2007 par une convention de collaboration.

68. Une convention est un accord de volonté destiné à créer des obligations dans le chef de chaque partie signataire. Une convention de collaboration met sur un pied d'égalité ces parties signataires.

68bis. Si la Chambre des salariés peut de prime abord saluer ce changement de terminologie, qui selon les auteurs du projet, veut traduire une évolution de philosophie, elle est d'avis que le présent projet aurait dû être précédé d'une évaluation de l'impact de la convention d'activation depuis son introduction afin de justifier son maintien.

Or, les auteurs du projet affirment que la convention d'activation est restée quasiment lettre morte du fait qu'elle n'était pas, en règle générale, appliquée d'une façon vraiment individualisée. Vu qu'elle est restée un document administratif au lieu de devenir un vrai instrument d'activation, elle a été revue afin d'en faire un véritable instrument de coopération et pour la rendre plus efficace en créant des droits et des obligations de part et d'autre. Elle sera signée, ainsi que son nom l'indique, dans un esprit de coopération, entre l'Agence pour le Développement de l'Emploi et le demandeur d'emploi.

69. La CSL aurait souhaité savoir si la signature de cette convention d'activation a été bénéfique pour les demandeurs d'emploi signataires.

70. Si ce changement de terminologie semble traduire une volonté d'assouplir cette convention, il s'accompagne toutefois de l'introduction d'une sanction à l'encontre de l'usager visant à rendre sa signature obligatoire.

71. En effet, le projet ajoute que le refus de signer, sans motifs valables et convaincants, la convention de collaboration entraîne la suspension de la gestion du dossier du demandeur d'emploi pendant deux mois et le retrait des indemnités de chômage complet du demandeur d'emploi indemnisé.

72. Si le demandeur d'emploi conserve le droit de refuser ladite convention à condition de pouvoir avancer des motifs valables et convaincants, encore faudrait-il délimiter cette notion de motifs valables et convaincants, pour éviter toute décision arbitraire de l'ADEM. De plus, le projet de loi ne précise pas qui appréciera les motifs avancés par le demandeur d'emploi pour refuser de signer la convention ? Le conseiller professionnel, le service contentieux pour le directeur de l'ADEM ?

Ce caractère obligatoire ne peut être accepté que si le demandeur d'emploi a un réel pouvoir face à l'ADEM pour définir le contenu de sa convention. En outre, à la lecture du projet de loi, les changements qu'elle entraînera par rapport à la convention d'activation ne sont pas flagrants.

73. Un règlement grand-ducal du 24 août 2007 détermine le contenu de la convention d'activation individualisée. Au vu du changement de philosophie voulu et justifié à la base de cette nouvelle convention de collaboration, ce règlement devrait être adapté en conséquence.

74. Selon ce règlement, le contenu de la convention est évolutif et flexible en fonction notamment de la qualification professionnelle du demandeur d'emploi, de son employabilité ainsi que des besoins du marché du travail.

75. La Chambre des salariés se pose plusieurs questions à l'égard de cette flexibilité de la convention d'activation : A qui appartient l'initiative de faire évoluer la convention d'activation individualisée ? Quelle est la procédure à suivre ? Si le demandeur d'emploi demande une modification de ladite convention au cours de son exécution, l'Administration est-elle tenue d'y faire droit ? A défaut, dispose-t-il de moyens de recours ?

Le demandeur d'emploi peut-il refuser une modification lui proposée en avançant des motifs valables et convaincants tel que le projet de loi l'ajoute pour la conclusion de la convention initiale ?

76. De manière générale, il est indispensable de préciser et de garantir de manière formelle les droits des demandeurs d'emploi qui, comme le salarié dans une relation de travail, se trouvent dans une situation d'infériorité en termes de rapport de force par rapport à l'autre partie au contrat.

Le caractère évolutif et flexible de cette convention peut créer une situation de relative insécurité, voire de stress, dans le chef du demandeur d'emploi ainsi activé et le place, par un processus de mise sous pression, à la merci d'un arbitraire potentiel quant à sa liberté de choix de carrière, répondant à ses goûts et à ses aspirations.

77. La commission de suivi devrait être consultée quant au contenu de la convention de collaboration. Elle devrait participer à l'élaboration d'un modèle.

78. Par ailleurs, il serait utile de regrouper toutes les dispositions liées à la convention de collaboration, censée devenir un instrument-clé dans la lutte contre le chômage, dans un même article du Code du travail afin d'en faciliter la lecture.

79. Ensuite, la CSL tient à faire observer que le texte actuel du Code du travail laisse sans réponse la question de la nature juridique de cette convention : relève-t-elle du droit civil ou administratif ?

Sans plus de précisions, il est dès lors impossible, dans l'attente des jurisprudences en la matière, de déterminer quelle juridiction est compétente pour résoudre des litiges relatifs à la conclusion et l'exécution de cette convention, ce qui entraîne une grande insécurité juridique vis-à-vis des administrés.

La CSL souhaite que le Code du travail fournisse une réponse claire sur ce point.

Possible examen médical ou psychologique

80. Les conseillers professionnels peuvent, en accord avec le directeur de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ou de son délégué, proposer au demandeur d'emploi de se soumettre à un examen médical ou psychologique.

De même, le service en charge de l'orientation professionnelle peut, chaque fois qu'il le juge nécessaire, proposer au candidat de se soumettre à un examen médical.

Les frais occasionnés par cet examen sont à charge du Fonds pour l'emploi.

81. Notre Chambre se demande si le demandeur d'emploi peut refuser l'examen médical ou psychologique qui lui est proposé ou s'il encourt des sanctions en cas de refus. Il serait légitime qu'il puisse s'y opposer.

En tout état de cause, le demandeur d'emploi qui se soumet à un tel examen doit avoir la garantie de la confidentialité des conclusions du médecin consulté.

2.2. Les suivis réguliers du demandeur d'emploi

82. Dans le souci d'améliorer la qualité des suivis successifs des demandeurs d'emploi et de passer de la « culture de contrôle » vers une « culture de service », il est prévu de modifier la fréquence des suivis en fonction du statut du demandeur d'emploi.

L'Agence pour le Développement de l'Emploi se réserve toutefois le droit de pouvoir convoquer chaque demandeur d'emploi aux jours et heures fixés par ses services. D'un autre côté, les demandeurs, indemnisés ou non, sont libres de prendre rendez-vous pour consulter leur agent de référence autant de fois que bon leur semble.

83. L'ADEM ayant le droit de convoquer le demandeur d'emploi sous peine de sanctions, le même pouvoir doit être décerné au demandeur d'emploi. Sa demande de rendez-vous doit également être suivie d'effet.

84. La fréquence des suivis (durée maximale autorisée entre deux suivis) est conditionnée par le statut du demandeur d'emploi.

85. S'il s'agit d'un chômeur indemnisé, le demandeur est prié de se présenter au moins une fois tous les mois. La validation d'un suivi (*de préférence la présence personnelle, mais d'autres prises de contact peuvent être validées au même titre*) déclenche une nouvelle période d'un mois. Toutefois, après trois semaines de silence absolu, une information sera envoyée à l'intéressé en l'invitant à se présenter dans un délai de sept jours de calendrier. A défaut d'une validation de suivi jusqu'à la date du « prochain suivi prévu », le système des sanctions devra être déclenché.

86. Si son statut est celui d'un demandeur non-indemnisé, le demandeur est prié de se présenter au moins une fois tous les deux mois. La validation d'un suivi (de préférence la présence personnelle, mais d'autres prises de contact peuvent être validées au même titre) déclenche une nouvelle période de deux mois. Après six semaines de silence absolu, une information sera envoyée à l'intéressé en l'invitant à se présenter dans un délai de quinze jours de calendrier. A défaut d'une validation de suivi jusqu'à la date du « prochain suivi prévu », le système de la suspension voire de la clôture automatique du dossier est déclenché.

87. Notre chambre s'étonne de cette différence dans le suivi des demandeurs d'emploi selon qu'ils soient indemnisés ou non. A son estime, les demandeurs d'emploi non indemnisés méritent un suivi au moins égal sinon plus intense, dans la mesure où leur situation est plus précaire que celle des chômeurs indemnisés. En outre, en règle générale, ils sont plus éloignés du marché de l'emploi, donc plus difficiles à réinsérer, ce qui nécessite davantage de démarches, d'assistance et de conseils.

88. Par ailleurs, la CSL se demande si un contrôle systématique du demandeur d'emploi à intervalles réguliers est réellement indispensable et ne génère pas une charge de travail inutile pour le conseiller professionnel. Ne serait-il pas préférable d'adapter le suivi au cas par cas en fonction des besoins du demandeur d'emploi et des démarches à accomplir avec le conseiller professionnel ? A côté de la présentation personnelle du demandeur d'emploi, d'autres modes de prise de contact, comme exposés au point 87, pourraient alors être acceptés, à condition de ne pas nuire à un accompagnement personnalisé du demandeur d'emploi.

2.3. Les sanctions du demandeur d'emploi

89. Tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, sont tenus de se présenter aux bureaux de placement aux jours et heures qui leur sont indiqués.

Les demandeurs d'emploi non indemnisés qui, sans excuse valable, ne répondent pas aux invitations et convocations, aux actions d'orientation, y compris l'établissement d'un bilan de compétences, de formation et de placement de l'Agence pour le Développement de l'Emploi, voient la gestion de leur dossier suspendue pour une durée de deux mois.

En cas de récidive, la durée de la suspension est portée à vingt-six semaines.

Le chômeur indemnisé qui, sans excuse valable, ne se conforme pas à cette prescription, perd le droit à l'indemnité de chômage complet pour sept jours de calendrier, en cas de récidive pour trente jours de calendrier.

90. La sanction encourue par les demandeurs d'emploi non indemnisés n'est-elle pas disproportionnée par rapport à celles infligées aux demandeurs d'emploi indemnisés ? Ce d'autant plus que la suspension de leur dossier pour une durée de deux mois paraît contre-productive.

91. Par ailleurs, la CSL donne à considérer que l'article L.521-9 (5) du Code du travail précise que le refus par le chômeur indemnisé d'un emploi approprié ou d'une mesure active en faveur de l'emploi proposés par les services de l'Administration de l'emploi, avant de pouvoir faire l'objet d'un refus ou d'un retrait des indemnités de chômage complet tel que prévu par l'article L. 527-1, paragraphe (1), donne lieu à un débat contradictoire entre le placeur et le demandeur d'emploi.

Le principe du contradictoire n'est donc pas assuré pour toutes les décisions de l'ADEM, notamment celles relatives aux sanctions liées à l'exécution ou le refus d'une convention d'activation individualisée.

La CSL juge dès lors indispensable de compléter le Code du travail afin de garantir aux demandeurs d'emploi le droit à ce principe du contradictoire avant toute décision de l'ADEM les concernant.

92. De manière générale, les voies de recours offertes aux demandeurs d'emploi doivent être uniformisées : toutes les décisions qui leur sont opposables doivent faire suite à un débat contradictoire entre l'ADEM et la personne concernée.

Dans un souci de transparence, ces sanctions devraient être regroupées dans un même article, qui devrait préciser clairement qui prend la décision : le conseiller professionnel, le service contentieux ou le directeur ?

Ensuite ces décisions doivent pouvoir être contestées devant la Commission spéciale précitée, y compris tout différend relatif à la conclusion, à la modification ou à l'exécution de la convention de collaboration.

2.4. Divers

93. Selon l'article L.622-12 actuel du code du travail, en cas de reprise du travail après une période de reconversion ou de chômage intermittent, l'employeur est tenu de réembaucher par priorité le personnel congédié.

Par ailleurs, selon l'article L.622-13 actuel du même code, dans l'intérêt de l'information des demandeurs d'emploi, les services de placement se renseignent sur l'état et sur l'évolution de tout litige collectif de travail.

94. Le projet de loi a supprimé ces dispositions protectrices des demandeurs d'emploi sans aucun commentaire, ni aucune explication. La CSL se demande donc si cette suppression est réellement souhaitée. Dans l'affirmative, notre chambre la critique vivement et demande le rétablissement de ces articles.

3. Les relations de l'ADEM avec les employeurs

Déclaration des postes vacants

95. Une des missions principales de l'ADEM est la mise en corrélation entre l'offre d'emploi et la demande d'emploi. A ce titre, elle assiste les employeurs dans leur recherche du personnel approprié.

Ceci implique bien entendu que l'employeur déclare ses offres d'emploi, en précisant le profil des collaborateurs recherchés, la nature du contrat offert, soit toutes les informations nécessaires et utiles pour que les conseillers ou consultants puissent faire un choix adéquat des candidats à proposer.

96. Le projet de loi maintient l'obligation pesant d'ores et déjà sur les employeurs de déclarer les postes vacants dans leur entreprise à l'ADEM. En cas de publication dans la presse écrite ou parlée ou par tout autre moyen de publication ou de communication, l'offre d'emploi doit être déclarée à l'Agence pour le Développement de l'Emploi au moins trois jours ouvrables à l'avance.

La réception d'une offre peut se faire par plusieurs moyens (envoi postal, envoi en ligne, courrier électronique, fax, téléphone,...).

97. Selon le CEPS², « seulement 40% des offres d'emploi sont déclarées à l'ADEM. Pour 52% des recrutements signalés à l'ADEM, l'entreprise déclare utiliser l'agence publique comme un véritable canal lui permettant de lui fournir des candidats. Enfin, parmi les recrutements où l'on observe une activation de l'ADEM pour prospecter des candidats, seuls 31% ont été concrétisés via l'ADEM. L'ADEM ne constitue donc finalement le canal effectif de recrutement que dans 7% de l'ensemble des recrutements ».

98. Il apparaît donc que de nombreuses entreprises ne respectent pas leur obligation légale de déclaration des postes vacants.

Les auteurs du projet semblent excuser quelque peu les employeurs en trouvant différentes explications à leurs réticences, à savoir la non satisfaction avec le service offert, la lenteur des procédures ou encore la non disponibilité de main-d'œuvre qualifiée répondant à leurs besoins.

En suivant ce raisonnement, on peut aussi considérer que les employeurs n'ont à respecter leurs obligations légales envers l'ADEM que si elle leur est utile, que si le service qu'elle leur apporte les satisfait.

L'approche est complètement différente envers les demandeurs d'emploi, qui sont sanctionnés, le cas échéant, dès leur premier faux pas par un retrait ou une suspension de leurs droits à indemnité, par exemple.

Or la violation de l'obligation de déclaration des postes vacants constitue un non respect des efforts des demandeurs d'emploi, rend difficile l'exercice des missions de l'ADEM et entraîne le cas échéant une charge supplémentaire pour les deniers publics.

Cette différence d'approche ne semble donc pas équitable, ni pragmatique aux yeux de la CSL.

99. Un contrôle des embauches pourrait aisément être réalisé par l'intermédiaire du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS), qui reçoit notification de toute nouvelle affiliation. Une transmission de ces données par le CCSS à l'ADEM permettrait à celle-ci de les comparer aux déclarations de postes vacants. Si l'employeur n'avait pas rempli son obligation, l'ADEM pourrait se mettre en relation avec lui pour le sensibiliser à la question et le sanctionner.

² Anne-Sophie Genevois, *Place de l'ADEM dans les recrutements des entreprises implantées au Grand-Duché*, CEPS-Instead, Population et emploi n°45, novembre 2009.

100. Selon l'article L.622-7 du projet de loi, qui reprend textuellement les dispositions actuelles, l'obligation d'informer l'Agence pour le Développement de l'Emploi des places vacantes sur le territoire luxembourgeois s'applique également aux employeurs établis à l'étranger ainsi qu'aux représentants d'employeurs.

A la demande de l'employeur ou de son représentant, l'Agence pour le Développement de l'Emploi s'abstient de révéler l'identité de l'employeur à des tiers.

101. Cette possible confidentialité ne s'applique-t-elle qu'aux employeurs établis à l'étranger ou leur représentant, et non pas aux employeurs nationaux ? Cette différence de traitement ne semble toutefois pas justifiée.

102. Dans l'hypothèse d'une déclaration de poste vacant anonyme, le demandeur d'emploi à qui l'ADEM propose ledit poste, n'est-il pas en droit de refuser de poser sa candidature, sans risquer d'encourir une sanction ?

Sanction des employeurs

103. Cette obligation est d'ores et déjà assortie de sanctions, qui sont maintenues sans être toutefois renforcées par le présent projet de loi.

En cas de première infraction, l'employeur risque une amende d'ordre de 251 à 2.500 euros. S'il continue de s'abstenir de la déclaration obligatoire des places vacantes, une nouvelle amende pourra lui être infligée d'un montant pouvant s'élever jusqu'à 6.250 euros.

104. La CSL s'étonne de ne pas trouver de relevé des contrôles effectués et des sanctions prononcées à l'encontre des employeurs pour non-déclaration de leur offre d'emploi, alors que dans le rapport annuel de l'ADEM, on trouve ce genre de relevés pour les demandeurs d'emploi. Ce qui permet de douter de l'application réelle de ces sanctions.

La CSL demande que soit établi un relevé des contrôles effectués et des sanctions prononcées à l'encontre des employeurs pour non déclaration de leur offre d'emploi. La CSL estime en outre indispensable que la loi introduise également une obligation de déclaration des postes vacants à destination des cabinets de recrutement privés à partir du moment où ceux-ci sont saisis par une entreprise.

Il est manifeste et prouvé que les employeurs ne respectent pas leurs obligations de déclaration des postes vacants sans que cela ne semble déranger outre mesure les autorités compétentes, alors que dans les cas où les employeurs engagent des demandeurs d'emploi, ces embauches sont de plus en plus subventionnées. En effet, les mesures en faveur de l'emploi constituent pour la plupart des incitations financières positives en faveur des entreprises et non des sanctions.

La responsabilité sociale des entreprises ne semble donc jouer que quand elle est rémunérée.

105. En même temps qu'elle déclare le poste vacant, ne serait-il pas opportun que l'entreprise informe l'ADEM sur tous les licenciements qu'elle a notifiés dans les 12 derniers mois ? Ceci

permettrait un certain contrôle de la véracité des licenciements pour motifs économiques. A ce titre, une meilleure coordination de l'ADEM avec la Comité de conjoncture s'impose.

En effet, selon l'article L. 511-27 du Code du travail, l'employeur qui occupe régulièrement au moins quinze salariés doit notifier au secrétariat du Comité de conjoncture tout licenciement pour des raisons non inhérentes à la personne du salarié au plus tard au moment de la notification du préavis de licenciement.

106. De manière générale, les auteurs du projet de loi ne se sont pas étendus sur la question des sanctions des employeurs.

Plutôt qu'une application systématique, voire une aggravation des sanctions, ils préconisent une amélioration des services offerts par l'ADEM aux employeurs afin d'inciter ces derniers à déclarer leurs postes vacants. La CSL se montre quelque peu sceptique et attend de voir les résultats en pratique. Elle souhaite que la commission de suivi instaurée par le projet de loi garde un œil attentif sur cette problématique.

Des propositions d'emploi plus pertinentes

107. La pratique des assignations qui consiste à envoyer souvent un nombre plus ou moins élevé de candidats ne disposant pas toujours du profil demandé est abandonnée, répondant ainsi au constat dressé par l'OCDE qui avait estimé, à juste titre, que le nombre d'assignations de demandeurs inscrits par embauche ne saurait constituer en effet une mesure de résultat.

Les « assignations » deviennent des « propositions d'emploi ».

La recherche de demandeurs d'emploi appropriés doit se faire dans les plus brefs délais ; le cas échéant, l'employeur est informé qu'aucun demandeur d'emploi correspondant au profil exigé n'est inscrit au jour de la recherche.

108. Les auteurs du projet de loi ne précisent pas le sort des offres d'emploi qui sont présentées par l'ADEM aux employeurs.

Il est crucial que l'ADEM accomplisse des efforts pour sélectionner les propositions d'emploi qu'elle adresse aux employeurs. Pour y parvenir, elle doit prendre contact avec les entreprises, les rencontrer et discuter de leurs besoins afin de cerner précisément les profils recherchés. L'ADEM doit se donner les moyens de garantir une certaine adéquation de ses propositions d'emploi avec les exigences de l'employeur concerné.

108bis. Par ailleurs, l'ADEM pourrait publier les demandes d'emploi, dont elle dispose, regroupées par catégories, par voie de presse à intervalles réguliers. Ces annonces pourraient rendre d'une part le public attentif aux nouveaux objectifs assignés à l'ADEM et d'autre part sensibiliser les entreprises à leurs obligations de déclaration des postes vacants.

III. Conclusion

109. Si la Chambre des salariés ne désapprouve pas l'esprit du présent projet de loi, elle l'estime toutefois insuffisant pour atteindre le but que lui assignent ses auteurs.

La seule avancée majeure qu'il présente réside dans la création de la commission de suivi, à condition que celle-ci soit dotée des moyens de remplir un rôle central en matière de politique de l'emploi.

Le changement d'approche adopté face à la convention d'activation pourrait également trouver l'assentiment de la CSL, s'il ne s'accompagnait pas de l'ajout d'une sanction supplémentaire à l'encontre du demandeur d'emploi. Cette convention de collaboration illustre bien l'ambivalence caractérisant l'ADEM, qui est à la fois une administration offrant une aide aux demandeurs d'emploi et un prestataire de services guidant ce dernier dans sa recherche d'emploi. L'aide et les services offerts sont toutefois soumis à des obligations dont le respect est assuré par des sanctions.

Or, un meilleur accompagnement personnalisé du demandeur ne nécessite pas inévitablement un renforcement de la surveillance et des sanctions. Il est par ailleurs regrettable que les textes de mise en œuvre des nouvelles procédures de suivi ne soient pas encore établis et, donc, annexés au présent projet de loi.

Par contre, les auteurs du projet de loi adoptent une position beaucoup plus indulgente face aux employeurs : si l'ADEM remplit ses missions et leur est donc utile, ils seront naturellement enclins à respecter leurs obligations légales. Cette différence d'approche ne se justifie guère, aux yeux de la CSL.

Enfin, la politique « active » de l'emploi ne doit pas commencer seulement au moment où une personne se trouve déjà au chômage. La réforme de l'ADEM aurait donc dû être plus globale et s'accompagner notamment d'un renforcement préventif des mesures de maintien dans l'emploi et de formation continue afin d'éviter que les salariés menacés dans leur emploi ne tombent au chômage.

A ce titre, la CSL souhaite rappeler la nécessité d'une réforme globale au niveau du dialogue social dans les entreprises donnant aux représentants du personnel un réel pouvoir de codécision en matière de ressources humaines. Ainsi pourraient être mises en place des vraies politiques de gestion anticipative du personnel.

110. Au vu des développements qui précèdent, la CSL ne peut que prendre acte du présent projet de loi.

Luxembourg, le 15 février 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.