

Rapport spécial

portant sur certaines mesures prises dans le cadre
de la lutte contre le chômage– suivi des recommandations



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....	5
1.1. INTRODUCTION	5
1.2. CHAMP DE CONTRÔLE.....	5
2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE	9
3. CADRE LÉGAL	11
3.1 LOI MODIFIÉE DU 22 DÉCEMBRE 2006 (MESURES VOTÉES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE)	11
3.2 LOI MODIFIÉE DU 18 JANVIER 2012 PORTANT CRÉATION DE L'AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI.....	12
3.3 LOI DU 29 MARS 2013 PORTANT MODIFICATION DU CHAPITRE III DU TITRE IV DU LIVRE V DU CODE DU TRAVAIL (MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES)	12
4. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR - SUIVI	15
4.1 CONVENTION DE COLLABORATION INDIVIDUALISÉE	15
4.1.1 Démarche.....	15
4.1.2 Projet-pilote « parcours personnalisé ».....	16
4.1.3 Garantie pour la Jeunesse	18
4.1.4 Revenu minimum garanti.....	20
4.1.4.1 Cadre légal	20
4.1.4.2 Constatations et recommandations de la Cour.....	21
4.2 SYSTÈME D'ÉVALUATION	22
4.2.1 Démarche.....	22
4.2.2 Commission de suivi.....	23
4.2.3 Observatoire de l'emploi - Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi (« RETEL »).....	24
4.3 CONTRAT D'APPUI-EMPLOI ET CONTRAT D'INITIATION À L'EMPLOI	26
4.3.1 Cadre légal.....	26
4.3.2 Évaluation	27
4.4 AIDE AU RÉEMPLOI	30
II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE.....	33



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

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 ».

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

Les objectifs poursuivis par la Cour sont ceux définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est précisé que « la Cour examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Le présent rapport vise essentiellement une période qui couvre les années 2012 à 2014.

1.2 Champ de contrôle

Premièrement, il y a lieu de se reporter au rapport initial de la Cour des comptes portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage. Dans ce rapport spécial du 7 avril 2011, la Cour a précisé :

« Dans un premier temps, la Cour a passé en revue les décisions et mesures présentées par le Comité de coordination tripartite dans son avis du 28 avril 2006 et votées par la Chambre des députés dans le cadre de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité et de politique de l'environnement. Dans le projet de loi dit « 5611 », les auteurs se sont fixés notamment comme but :

- *d'intensifier les efforts d'activation à court terme, c.-à-d. augmenter l'efficacité du fonctionnement de l'Administration de l'Emploi (« ADEM » ci-après) et privilégier les mesures actives en faveur de l'emploi;*
- *de réviser la législation sur les mesures en faveur de l'emploi des jeunes dans le but principal d'en augmenter l'efficacité en termes d'intégration respectivement de réintégration définitive des jeunes en question sur le marché du travail.*

Au niveau des réformes tendant à une activation précoce des chômeurs, le législateur a innové en introduisant une convention d'activation individualisée à conclure entre l'ADEM et le demandeur d'emploi. Par le biais de la convention d'activation, le législateur incite les demandeurs d'emploi et les chômeurs à se mettre eux-mêmes à la recherche d'un emploi et à ne pas laisser à la seule ADEM les initiatives de recherche d'emploi.

Pour ce qui est du fonctionnement de l'ADEM, le législateur a surtout mis l'accent sur le renforcement de l'éventail des sanctions à disposition de l'administration.

Au niveau de la politique d'emploi des jeunes, les modifications proposées ont mis un terme à la pratique du contrat d'auxiliaire temporaire (« CAT ») dans les secteurs public et privé. Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes ont été limitées, en 2006, au nombre de deux : le contrat d'appui-emploi pour le secteur public et le contrat d'initiation à l'emploi pour le secteur privé.

Dans un deuxième temps, la Cour a analysé les modalités et conditions d'attribution de l'aide au réemploi. 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 une rémunération égale à 90% de la rémunération antérieure pendant une durée de quatre ans.

Enfin, la Cour tient à souligner que le présent rapport n'a pas pour vocation de faire un audit supplémentaire du fonctionnement et de l'organisation de l'ADEM. »

Le deuxième volet du rapport de la Cour porte sur l'examen de deux lois qui ont été adoptées par la Chambre des députés suite à la publication du rapport spécial datant du 7 avril 2011, à savoir :

- la loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi;

- la loi du 29 mars 2013 portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du Travail (mesures en faveur de l'emploi des jeunes).

Sont donc visés par le présent rapport : la convention de collaboration individualisée (anciennement convention d'activation individualisée), les contrats d'appui-emploi et d'initiation à l'emploi ainsi que l'aide au réemploi. Comme ce fut déjà le cas pour le premier rapport de 2011, le contrôle de la Cour n'a pas pour vocation de faire un audit supplémentaire du fonctionnement et de l'organisation de l'Agence pour le développement de l'emploi.

2. Chronologie des travaux de contrôle

09.12.2013	Réunion auprès du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire (« MTEESS »);
26.02.2014	Réunion auprès du MTEESS;
06.03.2014	Réunion auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (« ADEM »);
02.04.2014	Réunion auprès du MTEESS;
23.04.2014	Présentation par l'ADEM du service employeur;
04.06.2014	Réunion auprès de l'agence régionale de Wasserbillig.

3. Cadre légal

3.1 Loi modifiée du 22 décembre 2006 (mesures votées dans le cadre de la lutte contre le chômage)

Dans le cadre de son rapport spécial initial et présenté à la Chambre des députés en date du 27 juin 2011, la Cour a relevé que :

« Dans son avis du 28 avril 2006, le Comité de Coordination tripartite a diagnostiqué un certain nombre de déséquilibres qui touchent entre autres à la situation sur les marchés de l'emploi et du logement ainsi qu'au niveau de l'inflation.

Sur base de ce constat, le gouvernement et les partenaires sociaux se sont accordés sur un ensemble de mesures qui visent en particulier le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi.

Au niveau de la législation sur le chômage, il a été précisé par les auteurs du projet de loi (doc. parl. 5611¹³, pages 9 et suivantes) que « dans la mesure où la nature même du chômage a changé au cours des années voire des décennies passées passant d'un chômage strictement conjoncturel à un chômage essentiellement structurel voire social, il est important de revoir et d'adapter les mesures destinées à lutter contre le chômage. Si les instruments existants ont fait leur preuve pendant de nombreuses années, il n'en demeure pas moins qu'au jour d'aujourd'hui ils ne parviennent plus à endiguer le phénomène du chômage. Au contraire, il a pu être constaté que certains de ces instruments génèrent auprès des demandeurs d'emploi une certaine passivité hypothéquant ainsi leur employabilité qui, au lieu de croître, diminue.

Pour le Comité de coordination tripartite, il est important de développer l'initiative personnelle des demandeurs d'emploi qui doivent s'impliquer davantage dans la recherche d'un (nouvel) emploi. Il est rappelé que l'objectif des politiques d'emploi est d'insérer ou de réinsérer les demandeurs d'emploi aussi rapidement que possible sur le marché du travail et non de favoriser, via le versement d'indemnités de chômage, leur enlèvement dans un régime passif qui risque de les entraîner à moyen et long terme à dépendre des aides sociales.

Au niveau de la législation du chômage, le projet de loi sous rubrique met l'accent sur l'activation ou la réactivation aussi précoce que possible des demandeurs d'emploi. A cet effet, il prévoit entre autres :

- *l'introduction d'une convention d'activation conclue entre l'ADEM et le demandeur d'emploi, et*
- *au niveau des mesures en faveur de l'emploi des jeunes : la mise en place d'instruments offrant de réelles perspectives d'emploi. »*

La loi a également renforcé les moyens de sanction de l'ADEM.

Les mesures analysées du présent rapport sont la convention d'activation individualisée, le contrat d'appui-emploi et le contrat d'initiation à l'emploi. Sont également examinés le dispositif de contrôle et les moyens de sanction de l'ADEM.

En effet, ces mesures ayant été introduites par le biais de la loi du 22 décembre 2006, il importe à la Cour d'en faire un bilan après trois années de mise en application. »

3.2 Loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi

Afin d'illustrer les objectifs poursuivis par la réforme de l'ADEM, il y a lieu de se référer aux travaux parlementaires de la loi de 2012.

Il est écrit dans le document parlementaire n° 6232 (page 11) que *« la loi portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi comporte différents éléments visant à poser sur de nouvelles bases le service public de l'emploi à Luxembourg. Ces éléments portent, notamment, sur le nom de l'agence, ses missions, sa gouvernance et son organisation ainsi que sur les formations proposées aux demandeurs.*

(...)

L'objectif de la réforme de l'Agence pour le Développement de l'Emploi 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.

La mission principale de l'Agence pour le Développement de l'Emploi est de promouvoir l'emploi au Luxembourg. »

Il a également été précisé que *« dans cette perspective, la mise en œuvre du projet de réforme exige un véritable changement de culture au sein de cette administration appelée à muter d'un instrument de gestion de chômage vers un instrument proactif de l'emploi. »* (doc. parl. 6232⁷, page 3)

3.3 Loi du 29 mars 2013 portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du Travail (mesures en faveur de l'emploi des jeunes)

Au vu des résultats des évaluations menées, entre autres par le Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques (« CEPS »), le législateur a apporté, par le biais de la loi de 2013, certaines modifications au niveau du dispositif légal des contrats d'aides publiques, à savoir le contrat d'appui-emploi (« CAE ») et le contrat d'initiation à l'emploi (« CIE »), c.-à-d. :

- La durée de travail du CAE est portée de 32 heures à 40 heures, avec une obligation pour le promoteur de permettre au jeune de participer à des formations internes et externes ainsi que de se présenter à des entretiens d'embauche. Cette modification améliorera l'encadrement du jeune, avec seulement des absences justifiées par leur utilité en termes d'augmentation de l'employabilité du demandeur d'emploi.
- Pour mieux cibler les mesures CIE et CAE sur les demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin, elles sont axées sur ceux qui sont inscrits à l'ADEM depuis au moins trois mois.
- Afin de garantir un encadrement plus adapté aux besoins du jeune bénéficiaire, une évaluation individuelle de celui-ci est réalisée à mi-chemin par le bénéficiaire, le tuteur, le promoteur et l'ADEM. Sur base de cette évaluation, le plan de formation initial peut être adapté.
- Le demandeur d'emploi reçoit à la fin de la mesure un certificat qui dresse un bilan notamment sur les compétences acquises et les formations suivies. Ce certificat se base sur une deuxième évaluation individuelle, qui est réalisée à la fin de la mesure. Ceci permettra au jeune de disposer d'un document officiel qu'il pourra présenter à tout entretien d'embauche.
- L'encouragement financier du promoteur est révisé afin d'inciter le promoteur à offrir le plus rapidement possible un emploi définitif. C'est dans l'intérêt du demandeur d'emploi qu'il se voit offrir une insertion stable, avec une rémunération adaptée à ses compétences.

4. Constatations et recommandations de la Cour - suivi

4.1 Convention de collaboration individualisée

4.1.1 Démarche

(Rapport 2011)

Un des objectifs des modifications législatives introduites par la loi modifiée du 22 décembre 2006 a été d'assurer une activation précoce des chômeurs.

A ce titre, la convention d'activation individualisée (« CAI ») a été présentée comme la pierre angulaire des réformes envisagées (rapport de la commission spéciale « tripartite » du 14 décembre 2006, doc. parl. 5611¹³, page 10). L'ADEM est tenue 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 d'activation individualisée. D'après le projet de loi, la convention serait « individualisée », c.-à-d. que les obligations imposées au demandeur par ladite convention devront dès lors tenir compte de ses aptitudes.

Dans son rapport initial datant du 7 avril 2011, la Cour a constaté que l'objectif de la loi, qui est de proposer à chaque demandeur d'emploi une CAI dans un délai déterminé, n'a pas été atteint et que la CAI, en tant qu'outil de prise en charge individualisée des demandeurs d'emploi, n'a pas eu les résultats escomptés pour la période visée (2007-2009).

(Suivi)

Au niveau du projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi du 11 janvier 2011 (doc. parl. n° 6232, page 8), les responsables du ministère ont confirmé les conclusions de la Cour en précisant que « la convention de collaboration constitue un élément important de l'accompagnement du demandeur d'emploi. Elle avait été introduite en 2007, sous la dénomination « convention d'activation » mais 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 ».

Dans le cadre de la loi modifiée du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi (« Agence » ci-après), la dénomination de la CAI a été changée en convention de collaboration individualisée. Selon les termes de l'article L. 521-9 (4) du Code du Travail, l'Agence reste dans l'obligation 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 ».

Lors d'un entretien du 6 mars 2014, les responsables de l'Agence ont confirmé qu'elle est appelée à proposer à chaque demandeur d'emploi un parcours personnalisé par le biais de la convention de collaboration.

Or, tel n'était pas encore le cas au cours du 1^{er} semestre 2014.

Selon les responsables de l'Agence, la convention de collaboration n'est pas d'application mais elle est testée, depuis septembre 2013, dans le cadre d'un projet-pilote à l'agence régionale de Wasserbillig.

4.1.2 Projet-pilote « parcours personnalisé »

Lors d'un premier projet-pilote mené pendant la 1^{re} moitié 2013 à l'agence de Luxembourg, les responsables sont venus à la conclusion que, pour garantir le succès des conventions de collaboration, il faudrait préalablement mettre au point un outil permettant d'identifier le degré de proximité du demandeur d'emploi au marché de travail.

C'est la raison pour laquelle un deuxième projet-pilote « parcours personnalisé » a été lancé auprès de l'agence de Wasserbillig.

Cette agence a été choisie alors qu'il s'agit d'une agence régionale récente qui de par sa taille plus limitée se prête bien pour un tel projet-pilote. En plus, le rapport demandeurs/placeurs est moins élevé que dans d'autres agences et il y a deux agents spécialisés sur place.

Le projet-pilote a débuté le 16 septembre 2013 et était initialement prévu pour une période de six mois.

Au début, le champ d'application du projet-pilote a pris principalement en considération les demandeurs d'emploi nouvellement inscrits auprès de l'agence de Wasserbillig.

Un des objectifs du projet-pilote a été de mettre au point une méthode pour effectuer un profilage du demandeur d'emploi. Pareille évaluation fournit des renseignements au sujet du degré d'employabilité de la personne concernée. Le questionnaire qui est à la base de l'évaluation distingue huit grandes rubriques : santé, projet professionnel, parcours professionnel, mobilité, facteurs sociaux, situation individuelle spécifique, garde d'enfants et démarches.

La première étape consiste à ce que les demandeurs d'emploi remplissent un « formulaire préalable à l'inscription » avec un conseiller demandeurs.

Grâce à ce formulaire et suite à l'évaluation des informations fournies, le profil du demandeur d'emploi est établi. Selon son degré d'employabilité, le demandeur est placé, lors d'une deuxième étape, soit dans un suivi régulier (auprès d'un conseiller demandeurs), soit dans un suivi personnalisé (auprès d'un conseiller spécialisé).

Chacun de ces demandeurs d'emploi signe par la suite une convention de collaboration individualisée adaptée à ses besoins. Un catalogue de mesures a été élaboré pour répondre aux besoins spécifiques de ces personnes (exemple : recherche d'une crèche, ...). Ce dernier est actualisé en permanence.

Les demandeurs du suivi régulier et du suivi personnalisé sont réévalués après trois mois par un agent spécialisé (psychologue, assistant social, éducateur gradué). Ainsi, il est toujours possible de changer de parcours en cas de besoin.

A noter qu'environ un tiers des demandeurs suit le parcours personnalisé et deux tiers le parcours régulier. Ce résultat est toutefois à nuancer dans la mesure où l'échantillon du projet-pilote s'est limité à prendre en considération les chômeurs nouvellement inscrits auprès de l'agence de Wasserbillig.

Actuellement, le rapport placeurs/demandeurs auprès de l'agence de Wasserbillig est de 1/400 pour les conseillers demandeurs et de 1/100 pour les conseillers spécialisés.

Les constats principaux issus du projet-pilote seraient encourageants. Les responsables affirment que le profilage permet de faire un suivi personnalisé des demandeurs qui en ont besoin.

Ainsi il a été décidé de poursuivre le projet-pilote et de continuer d'utiliser la méthode du profilage dans le cadre de la convention de collaboration individualisée.

Il est prévu de généraliser le projet-pilote et d'intégrer au fur et à mesure l'intégralité de la population des demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'agence de Wasserbillig. Les responsables estiment qu'ils auront effectué un profilage de tous les demandeurs inscrits d'ici la fin de 2014.

Il importe de relever qu'abstraction faite du projet-pilote à Wasserbillig, aucune convention de collaboration n'est conclue dans les autres agences régionales.¹

Depuis le premier semestre de 2014, la première étape du profilage est testée dans les agences de Differdange et de Dudelange pour voir combien de demandeurs seraient placés dans le suivi personnalisé. Ainsi, tous les demandeurs nouvellement inscrits dans ces agences remplissent le questionnaire du profilage sans toutefois signer une convention de

¹ Dans le cadre de la Garantie pour la Jeunesse, des conventions de collaboration sont conclues avec les jeunes à la recherche d'un emploi. (voir point 4.1.3)

collaboration. A noter par ailleurs qu'une distinction entre suivi régulier et personnalisé n'est pas faite après cette étape, en raison du manque de personnel qualifié. Les résultats constatés dans les agences sont similaires à ceux de Wasserbillig, c.-à-d. un tiers des demandeurs nouvellement inscrits aurait besoin d'un suivi personnalisé.

A ce stade, il est impossible, selon la Cour, de fixer une date butoir pour la mise en application généralisée dans toutes les autres agences, car l'ADEM ne dispose pas d'agents spécialisés en nombre suffisant pour prendre en charge tous les demandeurs qui nécessitent un suivi personnalisé. D'après les renseignements fournis à la Cour, la plupart des agences ne disposent que de conseillers demandeurs réguliers et pas d'agents spécialisés.

Au vu de ce qui précède, la Cour formule les constatations et recommandations suivantes :

- pour la période de 2006 à juin 2014, la convention d'activation respectivement de collaboration individualisée n'a pas été un succès ;
- afin de ne pas hypothéquer un succès éventuel de la convention de collaboration individualisée dans les années à venir, il importe de poursuivre les efforts entamés dans le cadre du projet-pilote Wasserbillig. Si les résultats de ce projet-pilote étaient concluants, la convention de collaboration individualisée pourrait être généralisée. Toutefois, la Cour donne à considérer qu'une telle démarche nécessite du personnel qualifié supplémentaire.

4.1.3 Garantie pour la Jeunesse

Conformément à la Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 22 avril 2013 (2013/C 120/01), l'objectif de la Garantie pour la Jeunesse est de « veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel ».

Le gouvernement luxembourgeois a fixé le lancement de la Garantie pour la Jeunesse pour juin 2014.

La coordination revient au ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire en étroite collaboration avec le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

La Garantie pour la Jeunesse tiendra compte du profil et de la situation personnelle du jeune. Ainsi, un accompagnement individuel sera proposé à chaque jeune tout au long de son parcours vers la vie active. Ce parcours se fera selon trois trajectoires différentes, en fonction du profil du jeune et de ses intentions:

- la trajectoire axée sur l'emploi : l'Agence pour le développement de l'emploi propose de définir et de réaliser, ensemble avec le jeune, les étapes et les aides/formations qui permettent d'amener le jeune vers un emploi stable;
- la trajectoire axée sur l'école : l'Action Locale pour Jeunes du Service de la Formation Professionnelle accompagne le jeune qui envisage un retour à l'école, suite à un décrochage scolaire;
- la trajectoire axée sur l'activation : le Service National de la Jeunesse se concentre tout particulièrement sur les jeunes NEET (not in employment, education or training). Ensemble, ils définiront un parcours, en plusieurs étapes, vers le monde du travail.

En ce qui concerne l'ADEM, elle travaille en étroite collaboration avec de nombreux centres de formation (publics et privés) et des associations sans but lucratif qui proposent une formation spécifique et des conseils psychosociaux, afin d'améliorer la capacité d'insertion professionnelle des jeunes chômeurs, particulièrement ceux qui sont vulnérables et qui sont donc loin de remplir les prérequis que demande une économie de plus en plus compétitive.

Alors que les acteurs publics s'engagent à offrir un encadrement de qualité, le jeune devra de son côté respecter les engagements qui sont pris en début de parcours d'encadrement. Cet engagement mutuel sera entériné par la signature d'une convention de collaboration² entre le jeune et une des institutions responsables, et la garantie de prise en charge se fera endéans les quatre mois suivant l'inscription formelle à la Garantie pour la Jeunesse.

La Cour note que, dans le cadre de la Garantie pour la Jeunesse, on utilise l'instrument de la convention de collaboration qui est resté lettre morte depuis 2006 et n'a fait l'objet que de projets-pilote.

Par ailleurs, la Cour donne à considérer qu'avec le lancement de la Garantie pour la Jeunesse le 26 juin 2014, la pénurie au niveau du personnel de l'ADEM va s'accroître, mettant davantage en péril la réalisation des objectifs poursuivis dans le cadre de la convention de collaboration. 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 ».

² Ou contrat « Garantie pour la Jeunesse » selon le plan national de mise en œuvre de la Garantie pour la Jeunesse.

4.1.4 Revenu minimum garanti

4.1.4.1 Cadre légal

Le revenu minimum garanti (« RMG ») est régi par la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. L'article 1^{er} dispose :

« Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, il est institué un droit à un revenu minimum garanti qui confère, dans les conditions fixées par la présente loi, des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale. »

Le revenu minimum garanti consiste, soit en l'octroi d'une indemnité d'insertion, soit en l'octroi d'une allocation complémentaire destinée à parfaire la différence entre les montants maxima du revenu minimum garanti définis à l'article 5 et la somme des ressources dont la communauté domestique dispose, soit en l'octroi conjoint d'une indemnité d'insertion et d'une allocation complémentaire sans pour autant dépasser les limites fixées à l'article 5. »

La législation sur le revenu minimum garanti crée donc un droit à une assistance financière publique en faveur des personnes et des ménages dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil, considéré comme minimum vital. Le revenu minimum garanti consiste soit en une indemnité d'insertion, soit en une allocation complémentaire ou, selon la situation, le paiement simultané des deux prestations. Il a pour rôle de lutter contre l'exclusion sociale, en assurant des moyens suffisants d'existence et des mesures d'insertion professionnelle et sociale.

La gestion et l'octroi de l'allocation complémentaire sont de la compétence du Fonds national de solidarité (« FNS »), tandis que le Service national d'action sociale (« SNAS ») organise les activités d'insertion professionnelle. La charge de l'allocation complémentaire et de l'indemnité d'insertion incombe au FNS.

Pour pouvoir bénéficier des prestations, l'article 2 (1) de la loi de 1999 énumère un certain nombre de conditions d'éligibilité, dont notamment celle d'être prêt « à épuiser toutes les possibilités non encore utilisées dans la législation luxembourgeoise ou étrangère afin d'améliorer sa situation. »

Par ailleurs, d'après l'article 3 (1) ne peut prétendre aux prestations de la présente loi, la personne qui, par exemple, « a refusé de participer à une mesure d'insertion professionnelle organisée par l'Agence pour le développement de l'emploi ou l'a abandonnée » ou « a perdu le bénéfice de l'indemnité de chômage en raison de son refus d'accepter un emploi à elle assigné par l'Agence pour le développement de l'emploi. » L'article en question prévoit ainsi expressément la possibilité du refus du RMG.

En ce qui concerne le droit à l'indemnité d'insertion, l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 prévoit également la signature d'un contrat d'insertion avec le SNAS, c.-à-d. :

« Le contrat d'insertion, à signer entre le requérant et le Service national d'action sociale est élaboré au vu de la situation sanitaire, sociale, scolaire, professionnelle et financière de l'intéressé, il fait apparaître :

- a) tous les éléments utiles à l'élaboration, de concert avec l'intéressé, d'un projet visant son insertion professionnelle et, le cas échéant, son intégration sociale;*
- b) la nature des engagements réciproques et le calendrier des démarches et activités d'insertion qu'implique la réalisation de ce projet et les conditions d'évaluation, avec l'intéressé, des différents résultats obtenus;*
- c) la nature des facilités, notamment celles prévues à l'article 16, qui peuvent être offertes à l'intéressé pour l'aider dans ses efforts et démarches;*
- d) les modalités pratiques suivant lesquelles la personne concernée est affectée à un organisme visé à l'article 10 (1), dont notamment le type d'activité, le début et la fin de la période d'affectation, la nature du travail à fournir et le nombre d'heures à effectuer. Ces modalités, annexées au contrat d'insertion, sont à signer également par l'organisme d'affectation concerné.*

Le contrat d'insertion, dont la durée ne peut excéder un an, est renouvelable. En cas de besoin, le service national d'action sociale peut l'adapter à tout moment. »

4.1.4.2 Constatations et recommandations de la Cour

Lors d'une réunion auprès de l'agence de Wasserbillig, les interlocuteurs de la Cour ont invoqué un problème de communication des données entre l'ADEM, le FNS et le SNAS. En effet, souvent les mêmes personnes font successivement des démarches auprès de l'ADEM, du Fonds national de solidarité et du Service national d'action sociale 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.

A noter qu' « en 2013, la collaboration entre l'ADEM et le SNAS a été marquée par le début des travaux de la Commission consultative prévue à l'article L.523-1 du Code du travail. La Commission a été saisie à 9 reprises, a analysé 54 dossiers et retenu 14 dossiers comme pouvant bénéficier, à l'expiration de la mesure ADEM « Occupation temporaire indemnisée », des dispositions du paragraphe (1) b) de l'article 10 de la loi RMG.

L'échange de données entre l'ADEM et le SNAS, portant sur le statut des bénéficiaires non dispensés de présentation aux bureaux de placement de l'ADEM, sur leurs présentations et leur participation à des activités d'insertion, a été maintenu à titre mensuel.

Afin d'éviter des aides étatiques doubles, le SNAS a communiqué régulièrement à l'ADEM les données relatives aux participations financières accordées à des employeurs en application de l'article 13.3. de la loi RMG. »³

Il y a également lieu de prendre en considération le programme gouvernemental de décembre 2013 qui indique que « la coopération entre l'Adem et le Service National d'Action Sociale (SNAS) sera améliorée et systématisée, en vue d'une éventuelle convergence. Dans une optique de cohérence et d'insertion au travail, une analyse du salaire social minimum, des indemnités de chômage et du revenu minimum garanti (RMG) ainsi que du mode de suivi des bénéficiaires du RMG sera engagée. » (page 44)

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.

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 auprès de l'agence à Wasserbillig.

4.2 Système d'évaluation

4.2.1 Démarche

(Rapport 2011)

Selon la Cour, il importe que, dès la mise en place de la nouvelle Agence, des objectifs et indicateurs de performance soient retenus afin de pouvoir évaluer la lutte menée par le Gouvernement contre le chômage.

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. (pages 16 et 17)

Dans sa réponse (page 32 du rapport spécial), le ministre a affirmé : « je souscris entièrement à la recommandation et à la démarche telles que présentées par votre Cour. Le projet de loi

³ Rapport d'activité 2013 du ministère de la Famille et de l'Intégration (page 216).

6232 qui porte création de l'Agence pour le développement de l'emploi consacre d'ailleurs la définition et la mise en œuvre d'indicateurs de performance. »

(Suivi)

A la page 10 du document parlementaire 6232⁷, on peut lire que « la réforme prévoit également l'introduction d'indicateurs de performance permettant à l'ADEM de « mesurer » son efficacité, ceci en quelque sorte par un tableau de bord mensuel concernant notamment les inscriptions et placements. »

Lors d'une réunion début 2014, l'Agence a fait savoir qu'elle se trouve dans la première phase de la mise en place d'indicateurs. Actuellement, il existe un fichier « Excel » rudimentaire avec des indicateurs d'activité. Celui-ci devrait permettre d'apprécier l'activité des différents services et agences de façon quantitative, comme par exemple le nombre de nouvelles inscriptions de demandeurs d'emploi, le nombre de bénéficiaires des différentes mesures, le nombre de sanctions prononcées, etc.

Des indicateurs de performance qui servent à mesurer la qualité des offres de l'Agence, seront élaborés dans une seconde phase. Le service Etudes et recherches est en charge de la mise en place des indicateurs.

Toujours selon les responsables de l'Agence, 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.

Au vu de ce qui précède la Cour constate que la mise en place d'indicateurs de performance a été entamée, mais n'en est qu'à ses débuts.

4.2.2 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 MTEESS.

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

Selon la commission, l'Agence doit poursuivre les réformes entreprises. Ainsi par exemple, elle recommande de généraliser l'approche du « profiling » (voir point 4.1.2 du présent rapport) du projet-pilote à Wasserbillig dans tout son réseau. Par ailleurs, la commission préconise notamment de renforcer les relations avec les employeurs, de mettre en place des outils informatiques appropriés, d'améliorer la communication externe et de se doter d'indicateurs de performance permettant un pilotage managérial de son activité.

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

Dans sa réponse au rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage, le ministre du Travail et de l'Emploi a annoncé qu'il vient « d'instaurer un Observatoire de l'emploi qui 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. »

Le projet de loi portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi (doc. parl. n° 6232, pages 13 et 14) précise qu' « afin de mener une politique du développement de l'emploi efficace et pour adopter des mesures qui mènent aux résultats souhaités et évaluer par la suite leur impact, il faut augmenter la connaissance du marché de l'emploi. En effet, il importe de connaître les secteurs dans lesquels des emplois sont créés ou disparaissent, les secteurs d'avenir dans lesquels des emplois seront créés, les qualifications requises pour les postes créés et celles des demandeurs d'emploi, les flux migratoires, les postes occupés par les migrants et les frontaliers et leurs qualifications, etc. Or, actuellement, de telles connaissances détaillées font souvent défaut ou sont détenues par différentes administrations et ne sont pas assez mises en relation ».

Seront donc « impliqués dans ce réseau, le service en charge des études et recherches de l'Agence pour le Développement de l'Emploi, le Service central de la statistique et des études économiques (STATEC), l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) et la Banque centrale. Des acteurs, tels le CEPS/INSTEAD, l'Université du Luxembourg et autres, pourront y être associés pour des projets spécifiques au service de la politique de l'emploi.

(...)

Dans ce contexte, il est important de prévoir la possibilité pour l'Agence pour le Développement de l'Emploi de pouvoir échanger à des fins statistiques, avec les autres acteurs du réseau tels l'IGSS et le STATEC, des données rendues anonymes. »

A l'origine, le RETEL était un projet subventionné à hauteur de 50% par le Fonds social européen. Le projet a débuté en 2011 avec une durée initiale de trois ans. Par la suite, la période de programmation du projet s'est vue prolongée de deux ans (2014/2015).

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 présent rapport (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 (page 45): « le rôle de l'observatoire de l'emploi (Réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi RETEL) qui regroupe les principaux fournisseurs de données sur l'emploi sera renforcé en le dotant d'une base légale et en mettant en place une équipe de statisticiens et d'informaticiens uniquement affectée à l'amélioration de données statistiques sur l'emploi. »

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.

Pour l'instant, une personne est affectée à plein temps au projet pour une durée déterminée de deux années. Toujours selon les responsables du ministère du Travail, le RETEL aurait besoin de deux personnes pour s'occuper d'un côté de la gestion et de l'organisation de l'Observatoire et de l'autre côté du suivi des données. 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.

4.3 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.

4.3.1 Cadre légal

Suivant l'article L. 543-1 (1) du Code du Travail, « l'Agence pour le développement de l'emploi peut faire bénéficier le jeune demandeur d'emploi, inscrit depuis trois mois au moins auprès des bureaux de placement de l'Agence pour le développement de l'emploi et âgé de moins de trente ans accomplis, d'un contrat d'appui-emploi conclu entre l'Agence pour le développement de l'emploi et le jeune demandeur d'emploi. »

L'objectif poursuivi par cette mesure est présenté en son paragraphe (3), « 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.

Le directeur de l'Agence pour le développement de l'emploi, sur avis du délégué à l'emploi des jeunes, peut autoriser une prolongation maximale du contrat de six mois auprès du promoteur, respectivement la conclusion d'un nouveau contrat pour la même période auprès d'un autre promoteur sur demande dûment motivée du promoteur introduite au plus tard un mois avant la fin du contrat. » (art. L. 543-2)

A souligner que le CAE vise surtout le secteur public alors qu'aux termes de l'article L. 543-1 dernier alinéa, « sont exclus du champ d'application de l'alinéa qui précède, les promoteurs ayant la forme juridique d'une société commerciale au sens de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée ».

Par ailleurs, suivant l'article L. 543-14 (1), « l'Agence pour le développement de l'emploi peut faire bénéficier le jeune demandeur d'emploi, inscrit depuis trois mois au moins auprès des bureaux de placement de l'Agence pour le développement de l'emploi et âgé de moins de trente ans accomplis, d'un contrat d'initiation à l'emploi ».

Le CIE est conclu entre trois personnes, c.-à-d. 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.

4.3.2 Évaluation

(Rapport 2011)

Lors de son premier contrôle, la Cour a obtenu du ministère du Travail copie d'une étude du CEPS intitulée « Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi instaurées par la loi 5611 », datant de février 2010. Le rapport du CEPS a pour objectif d'évaluer l'efficacité de ces mesures.

Pour le CAE, le CEPS fait, entre autres, le constat que, parmi les jeunes ayant bénéficié d'un CAE, « 46% ont trouvé un emploi dans les 6 mois suivant la fin de leur stage. Or si ces mêmes jeunes n'avaient pas bénéficié d'un CAE, leurs chances de trouver un emploi dans les 6 mois suivant leur inscription à l'ADEM auraient été de 36%. L'efficacité du CAE s'élève à 10 points ce qui est nettement plus faible que celle du CIE ». (page 12)

Concernant le CIE, le CEPS a émis les conclusions suivantes (page 10) :

« 1. Globalement, le CIE est très efficace : 86% des bénéficiaires s'insèrent alors qu'ils n'auraient été que 57% à le faire sans la mesure. Pour l'essentiel, cette efficacité s'explique par le fait que de nombreux CIE (62%) se concluent par une embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure.

2. Par ailleurs, le CIE est également efficace pour les stagiaires qui n'ont pas été embauchés dans l'entreprise-partenaire et qui ont arrêté leur CIE de façon prématurée, peut-être parce que le contact avec le monde du travail a ouvert à certains d'entre eux des opportunités qu'ils n'auraient pas eu sans la mesure.

3. En revanche, quand le chômeur n'est pas recruté dans l'entreprise-partenaire et que le stage a été accompli jusqu'à son terme, la mesure n'est pas efficace. Autrement dit, elle n'améliore pas l'employabilité des chômeurs qui, après leur stage, sont à nouveau à la recherche d'un emploi. Ce constat doit être relativisé par le fait que seuls 12% des stagiaires sont concernés par cette situation ».

(Suivi)

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 2 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.

A ce titre les travaux du CEPS rejoignent les conclusions faites dans d'autres pays. Dans ce contexte, la Cour réfère à un rapport de la Cour des comptes française « Les contrats aidés dans la politique de l'emploi »⁴ datant d'octobre 2011. Le rapport en question constate que:

« En termes d'efficacité sur l'emploi, les résultats de contrats aidés sont décevants.

La Cour avait constaté en 2006 que l'impact réel des contrats aidés sur la réduction durable du nombre de chômeurs et la création nette d'emplois restait faible dans le secteur marchand en raison d'effets d'aubaine pour les employeurs et d'effets de substitution entre les demandeurs d'emploi (à hauteur de 85% des contrats aidés). Pour le secteur marchand comme pour le secteur non marchand, l'effet de création d'emploi est par ailleurs temporaire et suppose pour rester positif un effort budgétaire constant ou croissant.

Ce constat est aujourd'hui plus négatif encore, dans la mesure où des études françaises et internationales convergentes font apparaître plus nettement que par le passé l'efficacité très décevante des contrats aidés, notamment ceux du secteur non marchand, pour favoriser l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires. Concernant l'impact des contrats aidés sur le retour à l'emploi, les modèles économétriques font apparaître un effet positif pour les contrats aidés du secteur marchand et un effet nul pour les contrats aidés du secteur non marchand. De manière plus générale, il apparaît que les contrats courts ne facilitent pas l'accès à un emploi stable. A l'inverse la formation et l'accompagnement favorisent une issue positive.

Si les travaux d'évaluation menés notamment par l'administration continuent de progresser sur la question de l'efficacité des politiques à travers l'étude des panels de bénéficiaires, peu de progrès ont été constatés en matière d'appréciation de l'efficacité, notamment quant à la comparaison des contrats aidés, en termes de coûts complets, avec d'autres mesures de la politique active de l'emploi, comme les dispositifs de prévention et d'accompagnement des licenciements économiques.

En définitive, 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. » (pages 9 et 10)

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.

Dans ce contexte la Cour renvoie à une des conclusions de son premier rapport du 7 avril 2011 (page 25) : « Pour ce qui est de l'évaluation des mesures de lutte contre le chômage, la Cour estime, d'une manière générale, qu'il importe que le législateur soit tenu au courant du suivi des mesures nouvellement introduites. A des dates fixes, par exemple au bout de deux ans d'application, le ministre compétent devrait être tenu d'informer la Chambre des députés sur l'évolution tant quantitative (nombre des bénéficiaires ayant signé un

⁴ A préciser que les CAE et CIE sont à considérer comme des contrats aidés. Le secteur marchand correspond au secteur privé tandis que le secteur non marchand vise le secteur public.

tel contrat) que qualitative des mesures votées (le nombre des bénéficiaires ayant retrouvé une situation d'emploi).

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. »

4.4 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. Un règlement grand-ducal du 24 janvier 1979 avait fixé les conditions et modalités d'octroi d'une indemnité temporaire de réemploi des salariés de la sidérurgie.

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.

Les cas d'ouverture pour obtenir une aide au réemploi sont énumérés à l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 : « *Une aide au réemploi peut être attribuée par le fonds pour l'emploi au salarié faisant l'objet d'un licenciement pour un motif économique, au salarié menacé de façon immédiate de faire l'objet d'un tel licenciement, au salarié faisant, conformément à une convention collective, l'objet d'un transfert pour motif économique dans une autre entreprise ainsi qu'au chômeur indemnisé, à condition qu'il accepte d'être reclassé dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à sa rémunération antérieure.* »

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.

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 cours 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.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 18 septembre 2014.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Luxembourg, le 12 septembre 2014

Observations du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire relatives aux constatations et recommandations faites par la Cour des comptes dans le cadre du rapport spécial de la Cour des comptes portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage (Réf. : 13.042-27)

De façon générale, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire se rallie aux considérations et recommandations établies par la Cour des comptes dans son rapport spécial.

Les points suivants ont donc pour seul objectif de donner des précisions par rapport à des points spécifiques du rapport. A certains endroits, nous rajoutons, à titre d'information, des observations complémentaires relatives à l'évolution des dossiers depuis les rencontres ayant donné lieu au rapport sous revue.

(Page 16, paragraphe 1, commençant par « Lors d'un entretien... »)

Nous proposons : Lors d'un entretien du 6 mars 2014, les responsables de l'Agence ont confirmé qu'elle est appelée à proposer **progressivement** à chaque demandeur d'emploi un parcours personnalisé par le biais de la convention de collaboration.

(Page 16, paragraphe 2, commençant par « Or, tel... »)

Or, tel n'était pas encore le cas pour l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'Adem au cours du 1er semestre 2014.

(Page 16, paragraphe 3, commençant par « Selon les responsables... »)

Selon les responsables de l'Agence, la convention de collaboration **n'est pas encore d'application générale** mais elle est testée, depuis septembre 2013, dans le cadre d'un projet-pilote à l'agence régionale de Wasserbillig.

(Page 16, paragraphe 3 de la section 4.1.2, commençant par « Cette agence... »)

Remplacer le mot « agents » par « **conseillers spécialisés** ».

(Page 16, paragraphe 6 de la section 4.1.2, commençant par « Un des objectifs... »)

Nous proposons de remplacer la dernière phrase, commençant par « Le questionnaire... » par :

Le questionnaire est composé de 12 questions figurant dans un fichier Excel et il est rempli au fur et à mesure par le conseiller demandeurs lors du premier entretien avec le demandeur d'emploi. Dans le cadre du projet-pilote à Wasserbillig, le questionnaire a été distribué, sous forme papier, aux personnes qui venaient pour la première fois à l'Adem afin qu'elles puissent préparer les réponses avant l'entretien avec le conseiller demandeurs. Le questionnaire (Profiling) permet de distinguer entre les personnes en fonction de leur besoin d'encadrement/d'accompagnement de l'Adem. Les personnes qui sont proches du marché de l'emploi peuvent être suivies par un conseiller demandeurs dans l'encadrement « régulier » alors que les personnes plus éloignées du marché de l'emploi peuvent être suivies par un conseiller spécialisé dans l'encadrement « intensif ».

Lors du deuxième entretien qui rend valide l'inscription définitive, le demandeur d'emploi (qu'il soit dans l'encadrement régulier ou l'encadrement intensif) signe la convention de collaboration avec l'Adem. Dans le cas où la personne a été orientée dans l'encadrement « intensif », le conseiller spécialisé élaborera en plus un plan d'actions individualisé, lié à la convention de collaboration, avec le demandeur d'emploi. Le plan d'actions se base sur huit domaines qui sont les suivants : santé, projet professionnel, parcours professionnel, facteurs sociaux, mobilité, situation individuelle spécifique, garde d'enfants et démarches.

(Page 17, paragraphe 1, commençant par « Grâce à ce formulaire... »)

Nous proposons: Le suivi des demandeurs d'emploi est personnalisé dans la mesure où l'Adem oriente les personnes dans un encadrement adapté à leur besoin sur base du profiling. De manière générale l'Adem distingue entre encadrement « régulier » (suivi par un conseiller demandeurs) et encadrement « intensif » (suivi par un conseiller spécialisé).

(Page 17, paragraphe 2, commençant par « Chacun de ces demandeurs d'emploi... », phrase 2, commençant par « Un catalogue... »)

Nous proposons : Un catalogue avec des diagnostics et des actions à proposer par rapport aux derniers a été élaboré (et continue à être développé) afin de répondre aux mieux aux besoins des personnes dans l'encadrement « intensif ». Ainsi il est toujours possible de changer de parcours en cas de besoin.

(Page 17, paragraphe 3, commençant par « Les demandeurs du suivi régulier... »)

Nous proposons: Les demandeurs dans l'encadrement régulier sont réévalués par un conseiller spécialisé après 3 mois (après 2 mois dans le cadre de la garantie pour la jeunesse) et sont orientés vers l'encadrement intensif si nécessaire. Ainsi, le changement de parcours est toujours possible en fonction de l'évolution de la personne. Il importe de noter que le changement de parcours peut se faire de l'encadrement régulier vers l'encadrement intensif mais également de l'encadrement intensif vers l'encadrement régulier. Le changement de

parcours, de l'encadrement intensif vers l'encadrement régulier, est notamment l'objectif visé du suivi plus rapproché, c'est-à-dire « augmenter » l'employabilité de la personne.

(Page 17, paragraphe 4, commençant par « A noter... »)

Remplacer « parcours personnalisé » par « encadrement intensif ».

Remplacer « chômeurs » par « demandeurs d'emploi ».

(Page 17, dernier paragraphe, commençant par Depuis le premier semestre... », phrase 2, commençant par « Ainsi,... »)

Nous proposons : Ainsi, tous les demandeurs nouvellement inscrits dans ces agences vont également répondre aux questions du profiling lors de leur premier entretien.

(Page 17, Note de bas de page 1)

Nous proposons : Dans le cadre de la Garantie pour la Jeunesse, des conventions de collaboration sont conclues depuis juin 2014 avec les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans nouvellement inscrits. L'outil de profilage ainsi que le catalogue de diagnostics et d'actions développés à Wasserbillig ont été adaptés pour correspondre aux besoins spécifiques des jeunes.

(Page 18, paragraphe 2, commençant par « A ce stade,... »)

Il n'est pas tout à fait correct de dire que la plupart des agences ne disposent pas d'agents spécialisés. De fait, seules les agences de Dudelange et Differdange n'ont à l'heure actuelle pas d'agent spécialisé, situation qui sera redressée à partir d'octobre 2014, avec le recrutement d'un agent spécialisé par agence.

(Page 18, constatations et recommandations à la fin de la section 4.1.2)

A titre d'information, des recrutements de conseillers spécialisés ont été faits ou sont actuellement en cours. En parallèle, l'Adem va former certains conseillers demandeurs expérimentés pour qu'ils puissent jouer le rôle de conseiller spécialisé.

(Page 18, section 4.1.3 Garantie pour la Jeunesse)

A titre d'information, il est prévu de créer une base légale qui prévoit l'échange de données entre les différentes institutions concernées par l'encadrement des jeunes demandeurs d'emploi. Ceci devrait améliorer la prise en charge et le suivi des jeunes tout au long du processus.

(Page 22, paragraphe 2, commençant par « Afin d'éviter... »)

A titre d'information, après concertation entre l'Adem et le SNAS, il a été décidé d'intensifier l'échange informatique des données sur les dossiers des bénéficiaires du RMG inscrits à l'Adem (échange sur plus de données et plus fréquent).

(Page 22, paragraphe 5, commençant par « Finalement,... »)

A titre d'information, après divers échanges entre le SNAS et l'Adem au cours du premier semestre 2014, de nouvelles procédures sont en cours d'élaboration dans le but d'optimiser la gestion des dossiers, d'éviter les doubles emplois existants et d'utiliser de manière efficiente les ressources humaines disponibles dans les deux administrations.

(Page 23, paragraphe 2, commençant par « Lors d'une réunion... », phrase 2, commençant par « Actuellement... »)

Nous proposons : Actuellement, il existe un fichier « Excel » rudimentaire avec des indicateurs d'activité **qui sont compilés de manière mensuelle et présentés pour information et discussion à tous les chefs d'agence et de service.**

(Page 23, paragraphe 2, commençant par « Lors d'une réunion... », phrase 3, commençant par « Celui-ci... »)

Nous proposons de rajouter : **Y figurent également le nombre d'assignations, le nombre de personnes ayant reçu une assignation, le nombre d'appels traités par le contact center, etc. Ce fichier comporte également quelques indicateurs de performance comme par exemple le pourcentage de dossiers pour lesquels le délai entre la demande et le paiement de l'indemnité de chômage est inférieur à 6 semaines ou encore le taux de résolution au premier niveau des appels du contact center.**

(Page 23, paragraphe 3, commençant par « Des indicateurs... », phrase 1, commençant par « Des indicateurs... »)

Nous proposons : Des indicateurs de performance **plus détaillés** qui servent à mesurer la qualité...

(Page 23, paragraphe 3, commençant par « Des indicateurs... », phrase 2, commençant par « Le service Etudes... »)

Nous proposons : Le service Etudes et Recherches est en charge de la mise en place des indicateurs **et calcule actuellement déjà par exemple le nombre mensuel de demandeurs d'emploi qui retrouvent un emploi. Cette vérification est faite 3 mois après la date à laquelle le dossier du demandeur d'emploi a été fermé par l'Adem.**

(Page 24, paragraphe 1 de la section 4.2.3, commençant par « Dans sa réponse... », phrase 2, commençant par « Sont associés... »)

Remplacer « CES » par « **CEPS/INSTEAD** ».

(Page 26, paragraphe 2, commençant par « Il importe... »)

A titre d'information, à côté des conférences organisées (une par an, celle de fin 2014 portant sur la vulnérabilité sur le marché du travail) et la constitution du Data warehouse, le RETEL a également élaboré un tableau de bord trimestriel présentant des statistiques inédites sur le marché du travail. Le premier numéro de ce tableau de bord sortira fin septembre 2014, avec des statistiques sur les recrutements et les fins de contrat sur le marché du travail luxembourgeois. Ce tableau initial sera complété en renforcé avec de nouvelles statistiques au cours des numéros ultérieurs.

A titre d'information, il est prévu de donner un cadre légal au RETEL. Ceci permettra de dépasser le stade de simple projet et de doter l'Observatoire de ressources humaines et financières nécessaires pour qu'il puisse répondre aux objectifs fixés.

(Page 30, paragraphe 1, commençant par « En effet,... »)

Le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire continuera ses efforts à mettre en place un dispositif rigoureux d'évaluation des mesures en faveur de l'emploi. L'Observatoire RETEL y jouera un rôle important. Ces évaluations seront préparées dès la mise en place de nouvelles mesures, comme c'est le cas actuellement de la mise en place de la Garantie pour la Jeunesse. Concernant les mesures « anciennes », une mise à jour régulière est prévue. Il est à noter, toutefois, que toute évaluation nécessite un recul dans le temps, afin de pouvoir observer l'impact des mesures. A titre d'exemple, les modifications apportées aux CIE et CAE en mars 2013 n'ont pas encore pu être évaluées étant donné que les premiers demandeurs d'emploi ayant bénéficié des nouvelles mesures ne sont sortis du dispositifs qu'en mars 2014 au plus tôt et qu'il faut encore plus de recul pour pouvoir analyser leur réinsertion professionnelle.

(Page 31, dernier paragraphe, commençant par « Par ailleurs,... »)

Nous proposons : Par ailleurs, le projet de loi concernant l'aide au réemploi serait en cours de rédaction depuis deux ans et demi, alors que son objet avait été étendu afin de servir également à régler d'autres questions en relation avec l'emploi. Actuellement, le projet est discuté au sein du Comité permanent du travail et de l'emploi (CPTE).



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

