

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

**Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire
(30.3.2015)**

La Commission se compose de: Mme Diane Adehm, Présidente; M. André Bauler, rapporteur; M. Frank Arndt, M. Eugène Berger, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, membres.

* * *

CONTENU

I. Historique	p. 2
II. Travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire	p. 2
III. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes	p. 2
a. Convention de collaboration individualisée	p. 2
b. Système d'évaluation	p. 2
c. Aide au réemploi	p. 3
d. Revenu minimum garanti	p. 3
e. Le projet-pilote «parcours personnalisé»	p. 4
f. Les conventions prévues dans la Garantie pour la Jeunesse	p. 4
g. La collaboration entre services	p. 5
h. La commission de suivi	p. 5
i. L'Observatoire pour l'Emploi / RETEL	p. 5
j. Le CAE et le CIE	p. 6
k. L'aide au réemploi	p. 7
Résumé des observations de la Cour des comptes	p. 9
IV. a. Les réponses écrites du Ministère	p. 10
b. Les réponses fournies oralement	p. 14
V. Recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire	p. 15

* * *

I. HISTORIQUE

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

Il est rappelé qu'il ne s'agit pas d'un audit portant sur le fonctionnement et de l'organisation de l'Agence pour le développement de l'emploi, mais essentiellement d'une analyse des mesures présentées par le Comité de coordination tripartite dans son avis du 28 mars 2006 (projet de loi 5611).

II. TRAVAUX de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Les représentants de la Cour des comptes ont présenté le rapport de suivi du rapport spécial le 13 octobre 2014.

Au cours de la même réunion, la commission a chargé M. André Bauler avec la préparation du rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le rapport de suivi de la Cour des comptes. Pour la durée de ces travaux, M. Bauler a remplacé Mme Anne Brasseur comme (en tant que) membre de la commission.

Une entrevue avec le Ministre du Travail et de l'Emploi, la Directrice ainsi que la Directrice adjointe de l'ADEM a eu lieu le 5 janvier 2015. Elle a permis de demander des informations concernant la mise en place de mesures après l'achèvement de la rédaction du rapport de suivi par la Cour des comptes.

III. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

a) Convention de collaboration individualisée

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

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

b) Système d'évaluation

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

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

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

c) Aide au réemploi

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

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

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

d) Revenu minimum garanti

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

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

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

e) Le projet pilote «parcours personnalisé»

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

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

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

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

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

f) Quid des conventions prévues dans la Garantie pour la Jeunesse lancée en juin 2014?

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

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

g) La collaboration entre services

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

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

h) Commission de suivi

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

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

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

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

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

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

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

En plus, il est envisagé de mettre en place un entrepôt de données (Data Warehouse (DW)) permettant de regrouper et d'harmoniser les différentes études ainsi que les données à mettre à disposition des institutions utilisatrices. La création d'un Data Warehouse est un élément essentiel du RETEL. L'objectif du DW est la centralisation des données, statistiques et enquêtes sur le marché du travail et de l'emploi (provenant principalement de l'IGSS, de l'ADEM, du STATEC et du CEPS/INSTEAD) afin de les mettre à disposition du grand public et des chercheurs. Selon le rapport concernant le projet Data Warehouse RETEL de décembre 2013, «*le DW permettra d'interconnecter des données administratives provenant de sources différentes et de répondre à deux grands besoins, c.-à-d. générer des cubes statistiques à mettre en ligne, à disposition du grand public et mettre à disposition des micro-données pour les chercheurs.* »

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

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

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

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

j) Contrat d'appui-emploi et contrat d'initiation à l'emploi

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

Dans son rapport spécial de 2014, la Cour réitère ses conclusions émises en 2011. En effet, la Cour constate que des mesures, comme le CAE et le CIE, doivent être discutées quant à leur efficacité.

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

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

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

Evaluation du CAE et du CIE

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

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

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

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

Concernant le CAE, l'étude constate que :

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

k) Aide au réemploi

(Rapport 2011)

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

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

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

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

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

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

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

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

(Suivi)

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

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

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

En résumé la Cour des comptes a tracé le bilan suivant :

Historique

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

Les éléments saillants:

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

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

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

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

Suivi des bénéficiaires du revenu minimum garanti

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

Collaboration entre services pour assurer un encadrement continu des chômeurs

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

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

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

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

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

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

Considérations concernant l'efficacité

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

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

IV. a) LES REPONSES DU MINISTERE DU TRAVAIL

La prise de position (observations et remarques) formulée par le Ministère du Travail le 12 septembre 2014 était rédigée sous forme d'ajouts aux différentes conclusions ou recommandations de la Cour. Ces éléments figurent dans le rapport de suivi de la Cour des comptes et se réfèrent aux observations de la Cour.

« 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: 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».

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 dispositif 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).»

* * *

IV. b) La PRISE DE POSITION (ORALE) du Ministère du 5 janvier 2015

La réunion de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 5 janvier 2015 a permis d'avoir des précisions par rapport aux dernières évolutions dans la mise en place des mesures abordées par la Cour des comptes.

La Cour avait estimé qu'il serait intéressant d'analyser les agences séparément. La Cour a noté des résultats encourageants du projet pilote «parcours personnalisé» qui s'est déroulé à l'agence de Wasserbillig.

M. le Ministre du Travail et de l'Emploi estime qu'il est actuellement trop tôt pour effectuer une évaluation des agences prises séparément. Des réponses complémentaires fournies par M. le Ministre du Travail et de l'Emploi, Mme la Directrice et Mme la Directrice adjointe de l'ADEM, il ressort que la nouvelle approche est mise en place en étapes. L'agence de Wasserbillig était la première à travailler sur base de la nouvelle méthode. Le projet pilote a été lancé en septembre 2013. Il a d'abord concerné les nouveaux demandeurs d'emploi et a ensuite été étendu à tous les demandeurs. En février 2014, les agences de Differdange et Pétange ont rejoint le nouveau système. L'ADEM a également pris en charge le volet «Garantie Jeunesse». Les agences rejoindront le système une à une de manière progressive. Les locaux de l'ADEM à Diekirch ne permettent pas pour l'instant d'embaucher un conseiller spécialisé.

La Cour des comptes s'était interrogée sur les raisons qui ont fait que l'instrument de la convention de collaboration individualisée (anciennement convention d'activation individualisée) est resté lettre morte depuis 2006? Elle a seulement fait l'objet d'un projet pilote auprès de l'agence de l'ADEM de Wasserbillig, alors qu'un projet pilote à Luxembourg-Ville a été abandonné.

M. le Ministre du Travail et de l'Emploi, Mme la Directrice et Mme la Directrice adjointe ont expliqué que la mise en place de la nouvelle convention de collaboration individualisée se fait en étapes. Des explications fournies au cours de la réunion du 5 janvier 2015, il ressort que le projet pilote à Luxembourg aurait été abandonné parce que les responsables de l'ADEM s'étaient rendus compte de la nécessité d'insérer une procédure de profilage des demandeurs d'emploi avant la signature d'une convention individualisée. Ce «*profiling*» permet de mieux cerner leurs compétences et les besoins en formation.

La Cour des comptes avait critiqué l'absence d'indicateurs de performance.

M. le Ministre estime qu'il est trop tôt pour mettre en place un système d'évaluation.

Le vote du projet de loi 6232 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi (...) est survenu le 15 décembre 2011, après la rédaction et la présentation du rapport spécial de la Cour des comptes (27 juin 2011). La nouvelle législation est entrée en vigueur en janvier 2012. La nouvelle directrice est seulement entrée en fonction en mars 2013.

Quant aux mesures pour l'emploi (CIE, CAE), le Ministre explique que son administration a l'intention de les évaluer dans un souci de les améliorer et de les simplifier. Le but consiste en outre à réduire leur nombre et de rendre plus transparent le système de mesures existant.

M. le Ministre n'a pas fixé de date exacte quant au dépôt d'un projet de loi concernant (le réagencement de) l'aide au réemploi.

Il a reconnu l'absence de base légale pour l'Observatoire de l'emploi. Or, une telle disposition est nécessaire pour pouvoir doter cet organe des ressources humaines et financières pour qu'il puisse répondre aux objectifs fixés. Le Gouvernement a l'intention d'intégrer une disposition afférente dans un texte à déposer dans les prochains mois.

Comment pourrait s'agencer une collaboration entre services chargés de la prise en charge et de l'encadrement de chômeurs (ADEM, FNS et le SNAS)?

M. le Ministre rappelle l'intention gouvernementale formulée à l'endroit des réponses écrites aux observations de la Cour des comptes (voir rapport de suivi): «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).»

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

M. le Ministre et les responsables de l'ADEM confirment que, 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.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire rejoint la Cour des comptes dans sa proposition d'établir un rapport spécial sur la Garantie pour la Jeunesse après deux ans de fonctionnement.

V. RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU CONTRÔLE DE L'EXCUTION BUDGETAIRE

La Commission du contrôle de l'Exécution budgétaire propose de demander à la Cour des comptes de vérifier quelles suites ont été réservées par le Ministre du Travail, de l'Emploi, de l'Economie sociale et solidaire aux constatations et recommandations formulées dans son rapport spécial et dans le (premier) rapport de suivi.

En ce qui concerne la Garantie pour la Jeunesse, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire rejoint la Cour des comptes dans sa proposition d'établir un rapport spécial après deux ans de fonctionnement de ce programme qui s'adresse plus spécifiquement aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, c.-à-d. en automne 2016.

Luxembourg, le 30 mars 2015

Le Rapporteur
André Bauler

La Présidente
Diane Adehm