



## La lutte contre le chômage : Une responsabilité partagée

### **1) Introduction**

Sur l'arrière-fond de l'augmentation du chômage au Luxembourg, Monsieur Jean-Claude JUNCKER, Premier Ministre, Ministre d'Etat a affirmé lors de sa déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement en date du 12 octobre 2005 à la Chambre des Députés, qu'il était dans les intentions du Gouvernement, notamment dans le cadre du Comité permanent de l'emploi, de soumettre les instruments de politique active en faveur de l'emploi à une analyse critique.

Au cours des discussions du Comité de coordination tripartite en date du 31 octobre 2005, le Comité permanent de l'emploi a été mandaté pour discuter de premières pistes en matière d'emploi en guise de préparation de la prochaine réunion du Comité de coordination tripartite qui se tiendra le 18 novembre 2005.

Le Comité permanent de l'emploi s'est réuni en date du 8 novembre 2005, réunion au cours de laquelle le Ministre du Travail et de l'Emploi a présenté quelques idées à creuser en matière d'emploi et de lutte contre le chômage.

Face aux changements du contexte économique et social des dernières décennies, notamment au niveau de l'évolution et de la nature du chômage, il convient ainsi de se poser la question si les instruments adoptés à l'époque, instruments qui ont incontestablement fait leurs preuves, sont encore adaptés à la situation actuelle.

Fait est de constater que l'économie luxembourgeoise continue à créer des emplois en bon nombre et la grande majorité de ces nouveaux emplois sont occupés par des travailleurs frontaliers. Le défi majeur des politiques de l'emploi d'aujourd'hui est donc double: doter les personnes à la recherche d'un emploi des qualifications et compétences nécessaires et inciter les entreprises à recourir à ce réservoir de main-d'œuvre résidente. Les instances publiques compétentes doivent assurer dans ce contexte le rôle d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi.

Ces constats d'une mise en commun des efforts ne reposent pas sur de nouveaux fondements, alors que la philosophie à la base des politiques de l'emploi est –pour le Luxembourg- celle d'une solidarité nationale où chaque acteur doit assumer sa part de responsabilités.

Dès lors il faut que tous les acteurs prennent leur responsabilité :

- les responsables étatiques en matière de politique d'emploi, notamment le Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) et l'Administration de l'emploi (ADEM) en adaptant tant les instruments en faveur de l'emploi que les structures du service public de l'emploi aux exigences actuelles en matière de lutte contre le chômage,



- les responsables étatiques de la politique économique, notamment le Ministère de l'Economie (MECO) et la Société nationale de crédit à l'investissement (SNCI) en obligeant les entreprises bénéficiant d'aides étatiques d'implantation à accorder une priorité effective aux demandeurs d'emploi autochtones,
- les responsables étatiques de la politique éducative, notamment le Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle (MENFP) et toutes les instances concourant à l'orientation et la formation professionnelle, en repensant les systèmes scolaires en vue de conférer davantage de compétences aux élèves et étudiants, davantage de diplômes et de mieux les orienter vers le marché du travail,
- les entreprises en assumant leur responsabilité sociale en faveur des demandeurs d'emploi résidents, y compris en faveur des demandeurs d'emploi fragilisés,
- les demandeurs d'emploi en participant activement à la recherche d'un emploi et en se montrant prêts à améliorer leur employabilité,
- les partenaires sociaux en oeuvrant dans le cadre de leurs compétences partagées en vue de favoriser la création d'emplois en faveur des demandeurs d'emplois résidents,
- l'Etat, les communes, mais également les initiatives sociales en faveur de l'emploi et les entreprises en offrant, avec le concours d'aides étatiques, des emplois réservés aux demandeurs d'emploi résidents les plus fragilisés.

Etant donné qu'une analyse détaillée de l'augmentation du chômage montre des clivages évidents en matière de qualification, de nationalité et d'âge, il est primordial d'adopter une approche différenciée pour aborder des problématiques de nature distincte.

Les politiques de l'emploi formant un élément important de la cohésion sociale, les pistes proposées tiennent nécessairement compte des spécificités du contexte et du tissu social luxembourgeois. Il ne s'agit en effet pas de copier des modèles mis en œuvre dans d'autres pays qui connaissent d'autres conditions économiques et sociales et qui ont à affronter d'autres défis mais de rechercher ensemble les meilleures réactions aux évolutions constatées sur le marché du travail luxembourgeois.

## **2) Cadre général de la discussion sur la résorption du chômage**

Les pistes de réflexion, débattues une première fois le 8 novembre 2005, ne doivent pas être dissociées d'un ensemble de dossiers en cours de discussion tripartite respectivement en cours de procédure législative et réglementaire. Dans cette approche globale, il a y notamment lieu de citer les projets de loi :

- n° 5144 relatif au chômage social et



- n° 5501 relatif à l'adaptation de certaines mesures actives en faveur de l'emploi qui reflète déjà la philosophie sous-jacente de l'approche proposée et qui pourra être amendé en fonction des résultats des discussions en cours.

Il en est de même des dossiers tournant autour de la recherche de solutions intelligentes à privilégier en cas de restructurations d'entreprises mieux connue sous le terme de « maintien de l'emploi », de l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, de l'analyse du fonctionnement de l'ADEM par les services de l'OCDE et de l'évaluation des mesures en faveur de l'emploi en cours de réalisation par le CEPS. Le Ministère du Travail et de l'Emploi présentera sous peu des propositions détaillées en la matière.

De même faut-il citer la discussion sur l'emploi des personnes âgées, qui sera également relancée par le Ministère du Travail et de l'Emploi sur base d'un certain nombre d'études approfondies. La question relative à la révision des seuils de participation des entreprises au financement de la préretraite-ajustement, abordée dans le cadre de la réunion du CPE est à replacer dans le cadre de ce débat. Le MTE vient d'ailleurs dans ce cadre de déposer le projet de loi révisé (anti-discrimination) qui permettra entre autres de mieux lutter contre les discriminations envers l'âge en matière de conditions d'embauche et de travail.

Enfin, il faut rappeler la décision du Gouvernement de soumettre l'ADEM à une expertise de la part de l'OCDE en ce qui concerne l'efficacité de son fonctionnement. Les responsables de l'OCDE auront des premières entrevues avec l'ADEM, les responsables politiques et les partenaires sociaux à la fin de l'année en cours.

### **3) Pistes de réflexion supplémentaires soumises au CPE le 8 novembre 2005**

La résorption du chômage doit demeurer le premier objectif à atteindre. Une activation aussi précoce que possible et une augmentation de l'employabilité des personnes inscrites à l'Administration de l'Emploi (ADEM) sont indispensables dans ce contexte. Toutefois, afin d'optimiser la démarche d'intégration respectivement de réintégration dans le marché de l'emploi, l'ensemble des mesures en faveur de l'emploi seront soumises à un examen critique face à ce but.

Des engagements concrets sont, d'un côté, attendus de la part des employeurs car tous les efforts de formation et d'activation seront uniquement couronnés de succès que si les entreprises offrent et des possibilités de stage et les emplois nécessaires. Aussi, les mesures applicables dans le secteur privé sont à privilégier par rapport à celles dans le secteur public, alors que les chances de placement sur le marché du travail augmentent si le profil et les compétences des chômeurs rejoignent au mieux les besoins de l'économie.

Si, d'un autre côté, divers instruments en place risquent d'inhiber l'initiative des personnes à la recherche d'un emploi, il convient de discuter de leur attractivité, notamment par rapport aux emplois rémunérés.



Il s'avère notamment que certaines mesures d'activation à l'attention des jeunes sont assimilées par ces derniers à une véritable relation de travail. S'y ajoute que le niveau de l'indemnité versée est équivalent dans la majorité des cas à 100 % du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. Au stade actuel les mesures d'activation sont considérées aussi comme période de stage pour l'accès aux prestations de chômage.

De même, il s'agira de protéger les personnes à la recherche d'un emploi contre un sentiment de sécurité illusoire alors que toute mesure en faveur de l'emploi a et gardera exclusivement un caractère temporaire et transitoire. Or, la réalité aujourd'hui ne rejoint pas cette philosophie ! Les jeunes en mesure sont amenés à suspendre pendant la durée de la mesure leur recherche active d'un emploi et passent de ce fait inéluctablement d'une période d'activation en mesure dans une période de chômage.

Il faudra mieux agencer les mesures en vue de trouver demandeurs d'emploi, et notamment aux jeunes, au plus vite un emploi définitif !

C'est pourquoi, il est important de lancer des changements de mentalités là où cela s'avère nécessaire en rappelant aux demandeurs d'emploi et aux entreprises leur part respective de motivation et de responsabilité individuelle et sociale dans un esprit de solidarité nationale.

Dans cette discussion, il faut faire la part des choses entre la lutte contre des abus et la réflexion sur les conséquences implicites de certaines dispositions légales et réglementaires actuelles. Il ne convient pas de revenir de façon générale sur des mesures parce qu'on aurait constaté des abus. Il appartient aux instances concernées de lutter contre les abus. Si des mesures actuelles devaient être questionnées, ce ne pourrait être le cas qu'en raison d'un manque évident d'efficacité.

Ces discussions ne perdront pas de vue la nécessité d'une approche différenciée afin de ne pas créer des cas de rigueurs sociales qui seraient de nature à porter atteinte à la cohésion sociale du pays. Au contraire, chaque personne qui, suivant ses capacités, fait des efforts pour améliorer ses compétences et son employabilité doit recevoir les moyens, notamment mais pas exclusivement financiers, pour le faire. Il y aura lieu dans ce contexte de discuter notamment de la nécessité de la mise en place de structures d'appui et de guidance à côté des seuls transferts sociaux.

Il convient cependant de mieux séparer fonctionnellement les politiques d'éducation et de formation continue, les politiques sociales et les politiques de l'emploi tout en sachant que les trois volets doivent –sur l'arrière-fond de l'emploi et du chômage- rester intimement interconnectés.

Sur cet arrière-fond, la question se pose si le paiement de l'indemnité de chômage ne devrait pas être ramené à son objectif initial, à savoir la compensation d'une perte de revenu suite à la perte involontaire d'un emploi. A cet égard, il importe de noter que le gouvernement ne mettra pas en discussion le montant des allocations de chômage ni, de manière indifférenciée, la durée de paiement de celles-ci.



Un amalgame des politiques est dangereux non seulement pour les bénéficiaires directs des politiques mais gagne en importance du moment que la question du financement se pose. L'impôt de solidarité ne suffit en effet plus à honorer son objet principal, à savoir le paiement des indemnités de chômage. Par ailleurs le mode d'alimentation actuel du Fonds pour l'Emploi ne permet pas de responsabiliser vraiment les entreprises. C'est pourquoi les discussions sur le fond du dossier ne devront pas être dissociées de la question du financement, et notamment de l'alimentation du Fonds pour l'emploi. Il est cependant clair que les propositions du MTE seront uniquement guidées par le souci d'efficacité des mesures par rapport au marché de l'emploi. C'est seulement par la suite que devront être abordées les questions du financement du Fonds pour l'Emploi.

En parallèle, de nouvelles pistes telles que le recours au travail intérimaire comme instrument de placement de personnes inscrites à l'ADEM, une meilleure orientation scolaire et professionnelle méritent d'être creusées. En matière d'orientation professionnelle, les contacts seront intensifiés entre les services compétents et les lycées.

Au cours de la réunion du 8 novembre 2005, les partenaires sociaux ont par ailleurs exprimé leur souhait d'étendre les discussions au fonctionnement du marché du travail en général.

A l'issue des débats du CPE, le Ministre du Travail et de l'Emploi a retenu cependant que toutes les mesures que le Gouvernement peut envisager pour améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi risqueront de rester inefficaces, si les entreprises ne font pas des efforts substantiels en vue d'offrir des perspectives d'emploi aux demandeurs d'emplois. Il attend dès lors des propositions concrètes du monde économique pour la réunion tripartite du 18 novembre 2005.

A défaut, il faudra envisager la création de davantage d'emplois subventionnés notamment dans le cadre des initiatives sociales pour l'Emploi.

Il y a lieu de rappeler aussi qu'un effort peut être raisonnablement attendu de la part des entreprises privées qui ne remplissent pas leur obligation légales en matière d'emploi de travailleurs handicapés. Dans ce contexte le Ministère du Travail et de l'Emploi a dores et déjà pris une initiative de bonnes pratiques commune avec le SYVICOL, où les communes vont être invitées à entamer aussi leur responsabilité face à cette catégorie spécifique de travailleurs et à vérifier leur situation respective face aux quotas en place.

#### **4) Conclusion**

En conclusion, des efforts conjoints de l'ensemble des acteurs impliqués, à savoir les partenaires sociaux, les personnes à la recherche d'un emploi ou risquant de le perdre, les entreprises et les institutions publiques sont nécessaires pour atteindre des résultats concrets en matière de réduction du taux de chômage.



Des pistes de réflexions appelant aussi bien à la responsabilité des salariés et des chômeurs qu'à celle des employeurs ont été soumises au Comité permanent de l'emploi et vont faire l'objet de discussions tripartites au cours des semaines et mois à venir.

En général, les discussions ont certes été controversées ; toutefois toutes les parties ont manifesté de manière constructive leur disposition à soumettre l'instrumentaire en place à un examen critique à la lumière des objectifs à atteindre et de centrer en tripartite les débats sur le marché de l'emploi et le chômage en général. Les propositions que le Ministre du Travail et de l'Emploi soumettra à la réunion du comité de coordination tripartite du 18 novembre 2005 tiendront compte des réflexions recueillies auprès des partenaires sociaux le 8 novembre 2005. Elles essaieront de trouver le plus large consensus possible et éviteront un déséquilibre unilatéral.

---