

Non classifié

DELSA/ELSA/WD/SEM(2007)14



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

01-Oct-2007

Français - Or. Français

**DIRECTION DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES
COMITE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES**

**DELSA/ELSA/WD/SEM(2007)14
Non classifié**

**DOCUMENT DE TRAVAIL DE L'OCDE: QUESTIONS SOCIALES, EMPLOI ET MIGRATION N° 59
AUDIT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG**

David Grubb

JEL Classification H83, I38, J08, J60 and J68

JT03232968

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Français

DIRECTION DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES
www.oecd.org/els-fr

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE :
QUESTIONS SOCIALES, EMPLOIS ET MIGRATION

www.oecd.org/els/documentsdetravail

Le but de cette série de documents est de fournir à un plus grand nombre de lecteurs des études sur les politiques sociales, la migration et le marché du travail destinées à l'origine à un usage interne à l'OCDE. En général, ces études ont un caractère collectif, et seuls les auteurs principaux sont cités nommément. Les documents ne sont généralement disponibles que dans leur langue d'origine – anglais ou français – avec un résumé dans l'autre langue.

Les commentaires sont les bienvenus, et sont à envoyer à la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France. Des exemplaires supplémentaires, en nombre limité, sont disponibles sur demande.

Les opinions exprimées et les arguments employés dans ce document sont la responsabilité des auteurs, et ne représentent pas nécessairement ceux de l'OCDE.

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris, Cedex 16
France

Copyright OCDE 2007

PRÉFACE

Cet audit du Service public de l'emploi (SPE) du Luxembourg a été commandité à l'OCDE par le Ministère du Travail et de l'Emploi du Grand Duché de Luxembourg. Il poursuit le travail que l'OCDE a effectué pendant les années 90 et jusqu'en 2001 dans le cadre des revues du SPE de 19 pays membres et de quatre pays d'Europe centrale et orientale qui sont devenus membres de l'Organisation depuis.

L'audit du SPE luxembourgeois a été établi sur la base de documents publiés obtenus principalement en 2006 et d'entretiens menés en juin et novembre 2006, avant l'adoption de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement. Cette loi modifie, entre autres, la législation sur les aides à l'embauche, les mesures en faveur de l'emploi des jeunes et les conditions pour bénéficier de l'indemnité de chômage complète, notamment avec l'introduction de la convention d'activation individualisée. Le rapport n'a pas l'ambition de décrire ces réformes et leur impact en détail: il est d'ailleurs trop tôt pour bien le faire. Ces réformes vont globalement dans le sens des recommandations de l'audit mais n'enlèvent rien à leur pertinence. L'objectif de maîtrise de la liste des demandeurs d'emploi devra être poursuivi vigoureusement pendant plusieurs années et le Luxembourg doit anticiper de devoir continuer de consacrer des moyens importants et de maintenir une approche rigoureuse en matière de politiques d'emploi.

L'OCDE remercie le Ministère du Travail et de l'Emploi au Luxembourg pour son soutien pendant le processus de préparation du rapport et le personnel de l'ADEM et d'autres acteurs du marché du travail au Luxembourg pour leur accueil ouvert et les informations fournies. L'OCDE remercie le personnel de l'ADEM pour leurs commentaires sur une version précédente du rapport. Stéphane Carcillo, membre de la Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales au moment de la préparation du rapport et actuellement au Fonds Monétaire International a participé aux visites sur place en Juin 2006. David Grubb de la Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales est l'auteur principal de ce rapport.

Une séance de présentation publique du rapport a eu lieu le 27 Septembre 2007 au Luxembourg.

RÉSUMÉ

1. Le taux de chômage au Luxembourg - minime pendant les années 70 et 80 puis en forte augmentation, bien que toujours bas par rapport aux autres pays, dans les années 90 - est depuis 2004 à près de 5%. Ce rapport compare d'abord la situation au Luxembourg avec celle de "pays de référence" qui ont également un bon niveau de protection sociale, mesuré par le niveau des allocations de chômage et du revenu minimum. La petite taille du pays et le rôle important du travail frontalier présentent certains avantages pour le Service public de l'emploi (SPE) et ils génèrent certaines contraintes supplémentaires, mais les options de politique comme leurs impacts attendus restent globalement similaires à ceux expérimentés par les autres pays de référence. Plusieurs de ces pays (le Norvège, la Suède, la Suisse) avaient également des taux de chômage très bas jusque dans les années 80. En général, les pays qui ont introduit une indemnisation généreuse du chômage dans les années 70 ont subi des niveaux de chômage plus élevés environ 20 ans plus tard. Selon cette perspective, le Service public de l'emploi (SPE) au Luxembourg a réussi à maintenir le chômage à des niveaux relativement bas plus longtemps que presque partout ailleurs. L'augmentation progressive du chômage inscrit *par rapport* au chômage au sens de l'enquête entre 1975 et 2000 témoigne pourtant d'une tendance de fond : la gestion rigoureuse et la stigmatisation du chômage qui décourageait les chômeurs de s'inscrire dans les premières années a été remplacée par une situation où les demandeurs inscrits ne sont pas disponibles pour tout type de travail. L'introduction du revenu minimum garanti (RMG) en 1986 et les élargissements des droits à l'indemnisation passive conditionnée à l'inscription comme demandeur d'emploi en 2002 et 2003 ont aussi contribué à l'augmentation du nombre de clients du Service public de l'emploi difficiles à placer.

2. Le SPE au Luxembourg s'appelle l'Administration de l'emploi (ADEM). Il a toujours été de loin le moins bien financé parmi les SPE des pays de référence : son budget de 1985 à 1997 correspond à environ 0.04% du PIB (à comparer avec 0.10% à 0.25% dans les pays de référence). Depuis 1997, le Luxembourg ne fournit pas de données à ce sujet à l'OCDE ou à Eurostat et pour cet audit le Secrétariat a effectué une analyse budgétaire détaillée afin d'établir des chiffres comparables. Selon ces estimations, au Luxembourg de 2003 à 2005 le financement du SPE au sens large était d'environ 0.07% du PIB (à comparer avec 0.15% à 0.30% dans les pays de référence). La gamme des responsabilités de l'ADEM par rapport aux SPE d'autres pays est étendue, comprenant la gestion des allocations de chômage, la gestion partielle de certaines allocations d'invalidité, le placement des bénéficiaires du RMG et la gestion des mesures pour l'emploi. Le faible financement a pu prévaloir dans les années 1985-1990 quand le taux de chômage inscrit représentait un quart du taux moyen de l'Union Européenne, mais cette situation est devenue intenable en 2006 quand le taux de chômage luxembourgeois a atteint 80% de ce taux moyen. Les placeurs du Service de placement de l'ADEM étaient en 2005 responsables en moyenne de plus de 500 dossiers de demandeurs (y compris ceux qui participaient à une mesure d'emploi) à un instant donné. Depuis les années 90, on constate couramment que les placeurs ne connaissent pas les employeurs. Mais avec la charge de travail actuelle il est impensable que les placeurs puissent acquérir la « connaissance de terrain » réclamé par les employeurs, qui reçoivent souvent des assignations inappropriées pour leurs offres d'emploi. En conséquence, le Luxembourg doit augmenter le financement du SPE et surtout de ses services de placement.

3. Pour répondre aux critiques déjà vives, depuis 1997 l'ADEM emploie sous contrat des « consultants » qui ont une bonne connaissance d'un secteur spécifique. Ces consultants répondent aux

besoins de certains employeurs par le biais d'ateliers de recrutement et ils effectuent des orientations sélectives des demandeurs d'emploi. Mais ils ne sont pas responsables de la gestion de la liste des chômeurs. Ils s'occupent donc peu du placement des chômeurs non motivés ou difficiles à placer pour quelque autre raison.

4. De plus, de 1997 à 2001 le Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE) a été mis en place. Ce service participait initialement à la mise en œuvre d'un « Plan d'encadrement des chômeurs » qui s'occupait systématiquement des chômeurs de longue durée. Mais après 2001, le service n'a plus travaillé que sur une base volontaire, avec une approche d'évaluation de la situation personnelle de l'intéressé et d'accompagnement. Il s'est avéré que la majorité des chômeurs qui se présentaient étaient trop éloignés du marché du travail pour permettre un travail orienté vers l'objectif de placement. Les services de placement de l'ADEM sont donc scindés en trois, sans qu'aucun d'eux ne soit responsable d'un suivi intensif obligatoire des chômeurs de longue durée, une fonction à laquelle la majeure partie des ressources du SPE est souvent consacrée dans les stratégies d'activation d'autres pays. Cette situation a quelque peu changé en 2006, puisque le SAPDE a convoqué de manière ciblée un grand groupe de demandeurs pour des séances d'information obligatoires.

5. Le constat fait par le SAPDE que la majorité des demandeurs d'emploi de longue durée sont quasi inemployables est peut-être exagéré: malgré l'importance réelle des obstacles personnels à l'emploi, selon les expériences internationales le nombre de chômeurs de longue durée varie fortement avec la conjoncture, l'indemnisation et les stratégies d'activation. Il est vrai que certains pays ont introduit un statut spécifique pour une proportion limitée des demandeurs qui sont quasi inemployables à cause de facteurs personnels. Ainsi, il peut être préférable pour le Luxembourg de dispenser temporairement de l'obligation d'inscription (la solution coûteuse) ou de limiter l'indemnisation (la solution économique) des catégories qui ne sont pas vraiment disponibles. Cela permettra au SPE de consacrer la majorité de ses efforts à des chômeurs relativement difficiles à placer, mais pas à des chômeurs qui ne seront presque jamais placés.

6. L'ADEM dépend directement du Ministère du Travail et de l'Emploi et son personnel (à l'exception des consultants et de certains postes aidés) a le statut de fonctionnaire. Les placeurs sont donc des personnes qui se sont présentées au concours général d'entrée au service public et n'ont pas en principe de connaissance du marché de travail du secteur privé. La plupart des autres SPE ont un statut d'agence et peuvent adopter une politique indépendante de recrutement pour ce type de poste. Les placeurs ont un statut dit de *rédacteur*, accessible aux détenteurs du diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires, alors que dans tous les autres services de l'ADEM une large part du personnel a suivi au moins trois années d'études supérieures. Les placeurs, qui sont responsables de décisions cruciales concernant l'assignation de personnes aux offres d'emploi et leur affectation aux mesures, devraient être parmi le personnel le mieux payé. Le statut actuel des placeurs peut convenir pour effectuer les entretiens courts avec les demandeurs qui ont lieu tous les 15 jours, mais il est proposé de créer des postes plus hauts gradés de "placeur-conseiller" pour mettre en œuvre les processus de suivi intensif des demandeurs.

7. L'ADEM bénéficie d'une obligation légale de notification des offres d'emploi et elle satisfait ces offres par des assignations de demandeurs vers ces postes. La plupart des pays de l'OCDE (l'Allemagne et la Finlande étant des exceptions partielles) ont abandonné cette approche dans les années 80 et 90 pour une approche d'affichage des offres en accès libre ou semi-ouvert. Ils effectuent des assignations directes principalement au cours des processus de suivi personnalisé. L'ADEM semble citer le nombre d'assignations comme une mesure de résultat. Mais en 2005 il y avait environ 40 assignations de demandeurs inscrits pour chaque embauche effective obtenue par cette approche. En même temps, les trois quarts environ des embauches de demandeurs d'emploi ne correspondent pas à des assignations de l'ADEM. L'ADEM devrait prendre, comme mesure de résultat, les placements effectifs de demandeurs plutôt que les assignations. Elle devrait focaliser les services de placement sur l'objectif de retour à l'emploi

surtout pour les chômeurs difficiles à placer: le travail des consultants et du SAPDE serait évalué selon cet objectif.

8. Les autorités pourraient également introduire des prestataires privés de services d'emploi pour des groupes définis de chômeurs difficiles à placer. Le Luxembourg ne peut pas développer un grand marché concurrentiel dans ce domaine, mais il pourrait suivre le modèle des Employment Zones au Royaume-Uni où le financement du prestataire privé dépend des résultats obtenus par rapport à ceux obtenus par le SPE traditionnel avec un groupe de clients comparable.

9. La Loi 5611 instaure cette année (2007) une "convention d'activation individualisée" obligatoire pour tous les demandeurs de longue durée. Dans ce cadre il peut pour la première fois être exigé du demandeur d'emploi de fournir des preuves de ses actions de recherche. C'est un pas vers la mise en œuvre de stratégies d'activation semblables à celles adoptées par d'autres pays.

10. Le recours aux mesures pour l'emploi a considérablement augmenté au Luxembourg entre 1996 à 2003. Mais comme le montre l'expérience des pays de référence tels que la Suède et la Finlande – qui s'appuyaient fortement sur ces mesures avant de voir exploser leurs taux de chômage – ces mesures ne résolvent pas en soi les problèmes de fond : elles peuvent créer de nouveaux problèmes de dépendance à l'égard des mesures et d'effets de « carrousel » (quand la participation à une mesure renouvelle les droits à l'indemnisation passive). Les autres pays ont finalement abandonné l'approche d'absorption quantitative du chômage par les mesures pour une approche où les mesures soutiennent autant que possible une stratégie d'activation, insistant sur le suivi de la disponibilité des demandeurs et l'objectif d'un emploi pas ou peu subventionné.

11. Pour cet audit plusieurs mesures pour l'emploi, omises des données régulièrement fournies à Eurostat par le Luxembourg, ont été rajoutées aux données de l'OCDE pour estimer plus précisément les dépenses sur les programmes du marché du travail. Selon ces données complétées, le poids des mesures de création d'emplois dans les dépenses totales est élevé au Luxembourg. Jusqu'à un passé récent, les participants aux mesures recevaient souvent le salaire minimum mensuel - qui au Luxembourg, surtout depuis 2000 environ, est l'un des plus élevés au monde - pour un travail souvent dans le secteur public ou protégé. La durée maximale de participation dans une mesure est relativement longue: 12 mois pour les mesures de formation et les mesures pour jeunes, 24 mois pour les "mesures spéciales" (pour personnes à faible employabilité) et illimité pour les ATI (emplois pour les bénéficiaires du RMG). Le SPE s'est trouvé face à des demandeurs qui préfèrent accéder ou rester dans ces mesures plutôt que de prendre un éventuel emploi ordinaire dans le secteur privé. Le Luxembourg a commencé à limiter le nombre de participants dans ces mesures (dès 2003 pour les ATI) et diminuer le niveau de rémunération (dès 2007 pour les mesures pour jeunes). Il faudra maintenir une discipline accrue dans la gestion des mesures actives.

SUMMARY

12. Luxembourg's unemployment rate - which was extremely low in the 1970s and 1980s, and in the 1990s increased considerably but still remained low compared with other countries - has since 2004 been close to 5%. This report first compares Luxembourg's experience with that of "reference countries", which also provide a high level of social protection, as measured by the level of unemployment insurance and minimum income benefits. The country's small size and the importance of cross-border commuting in the country has certain advantages for the Public Employment Service (PES) and generates some additional constraints, but the policy options remain generally similar to those tried by the other reference countries. Several of these countries (Norway, Sweden, and Switzerland) also had very low unemployment into the 1980s. In general, the countries which first introduced generous unemployment benefits only in the 1970s suffered high levels of unemployment about 20 years later, and from this point of view the PES in Luxembourg has managed to keep unemployment relatively low longer than almost anywhere else. The steady increase in the level of registered unemployment *relative* to unemployment in the sense of the labour force survey from 1975 to 2000 indicates progressive change: the rigorous management and the stigmatisation of unemployment which motivated unemployed people not to register in the early years has been progressively replaced by a situation where some people who register are not available for all types of work. The introduction of a minimum income benefit in 1986 and various extensions of entitlement to passive benefits in 2002 and 2003 have also increased the number of PES clients who are difficult to place.

13. The PES in Luxembourg is called ADEM (*Administration de l'emploi*). It has always been by far the least-well-financed among the PES of the reference countries, from 1985 to 1997 costing about 0.04% of GDP (to be compared with 0.10% to 0.25% among the reference countries). Since 1997, Luxembourg has provided no data on this topic to OECD or to Eurostat, and the Secretariat for this audit undertook a detailed budget analysis to establish comparable figures. According to these estimates, the cost of the broadly-defined PES in Luxembourg from 2003 to 2005 was about 0.07% of GDP (to be compared with 0.15% to 0.30% among the reference countries). ADEM has a broad range of responsibilities compared with the PES in other countries: the administration of unemployment benefits, part of the administration of certain disability benefits, the placement of minimum income beneficiaries and the management of labour market programmes. The low level of financing was tolerable in 1985-1990 when registered unemployment was a quarter of the EU average level, but not in 2006 when the Luxembourg rate was 80% of the EU average. Placement officers in ADEM's placement service in 2005 were responsible for more than 500 jobseeker dossiers (including those in programmes) at a given moment. Since the 1990s, it has been widely noted that the placement officers have little contact with employers. But with the current workload, it is inconceivable that ADEM placement officers could acquire the "field experience" which employers - who often receive inappropriate referrals for their job vacancies - have long been calling for. Luxembourg has to increase the total financing of the PES, especially its placement services.

14. In response to already-sharp criticisms by employers, since 1997 ADEM has employed under private sector contracts a limited number of "consultants" who have good knowledge of a specific industry sector. These consultants meet the needs of certain employers by organising recruitment fairs and through selective referrals of registered jobseekers. But they are not otherwise responsible for management of the unemployment register. They largely ignore the unemployed who are not motivated or who are difficult to place for other reasons.

15. Also from 1997 to 2001 a service for personal accompaniment of the unemployed (SAPDE) was introduced. This service at first helped to implement a "plan for the supervision of the unemployed" (PEC) which engaged systematically with the long-term unemployed. But after 2001, it worked only on a voluntary basis, focusing on evaluating their personal situation and accompanying them. It turned out that the majority of the unemployed who came forward were too far from the labour market to allow placement-oriented work with them. ADEM's placement services were therefore split three ways, with none of them being responsible for intensive obligatory follow-up of the long-term unemployed, a function which often takes up the majority of PES resources in other countries following activation strategies. This situation changed slightly in 2006, since the SAPDE called a large target group of unemployed for compulsory information sessions.

16. The SAPDE's assessment that the majority of the longer-term unemployed are near unemployable may be exaggerated: in spite of the real importance of personal barriers to employment, in international experience the number of long-term unemployed varies strongly in line with the business cycle, benefit entitlements and activation strategies. It is true that some countries have created a particular status for a limited proportion of the unemployed who are near unemployable because of personal barriers. It may be preferable to temporarily exempt from registration requirements (the expensive solution) or limit the benefit entitlements of (the economical solution) the categories of unemployed that are not really available for work. This would allow the PES should devote most of its efforts to the unemployed who are hard to place, but not to those who can almost never be placed.

17. ADEM is under the Ministry of Labour and its staff (except for the consultants and some subsidised hires) have civil servant status. Placement officers are therefore people who sat the general civil service entrance examination, who in principle do not have any experience of the private sector labour market. Most other PES have an agency status and can adopt an independent recruitment strategy for this type of post. The placement officers have the civil service status called *rédacteur* which is accessible with a diploma from secondary school, whereas in all the other services of ADEM a significant proportion of staff have at least three years' tertiary education. The placement officers, who are responsible for crucial decisions about assignment of jobseekers to job vacancies and to labour market programmes, should be among the best-paid personnel. The current placement officer status may be suitable for carrying out the short interviews with all jobseekers which take place every fortnight, but more senior positions of "placement-counsellors" should be created for the processes of intensive jobseeker follow-up.

18. ADEM benefits from a legal obligation for employers to notify job vacancies, and it satisfies vacancies through a procedure of direct referrals of registered jobseekers to these positions. Most OECD countries (Finland and Germany being partial exceptions) abandoned this approach in the 1980s and 1990s in favour of open or semi-open advertising of job vacancies. They now make use direct referral procedures mainly in the context of an individualised follow-up processes. ADEM appears to cite the number of direct referrals carried out as an outcome indicator. However in 2005 about 40 direct referrals were made for each actual hiring of a registered jobseeker by this route. At the same time, about three-quarters of the actual hires of registered jobseekers do not result from ADEM referrals. ADEM should measure actual placements of jobseekers rather than referrals. It should focus placement services on the objective of return to work, particularly by hard-to-place unemployed: following this criterion, the work of the consultants and the SAPDE will either converge around this objective or will be considered relatively unproductive and not attract further resources.

19. The authorities could introduce private placement service provision for defined groups of hard-to-place unemployed. Luxembourg cannot support a large competitive market for this type of employment service, but it could follow the model of Employment Zones in the UK where payments to the private operator depend on the results achieved relative to those obtained by the traditional PES with a comparable client group.

20. Law 5611 introduces this year (2007) an individual activation agreement (*convention d'activation individualisée*) which must be set up for all long-term unemployed. Within this framework, jobseekers for the first time may be required to provide evidence of active job search. This is a first step towards the implementation of activation strategies similar to those adopted by other countries.

21. The number of participants in labour market programmes expanded greatly in Luxembourg between 1996 and 2003. But experience from countries such as Sweden or Finland - which used these programmes heavily in years before their unemployment levels exploded - shows that these programmes in themselves do not solve fundamental problems: they can create new problems of dependency on programmes and "carousel" effects (when participation in a programme renews an individual's entitlement to unemployment insurance benefits on a passive basis). The other countries in the end abandoned the view that programmes should absorb unemployment in a quantitative sense for a view that they should support, so far as possible, activation strategies which insist on checking availability for work with the aim of entry to an unsubsidised or slightly subsidised job.

22. For this audit, several labour market programmes which have been omitted from the data regularly supplied by Luxembourg to Eurostat were added to OECD's data for national expenditure on labour market programmes. According to this completed data set, the weight of job-creation measures in total spending is particularly high in Luxembourg. Until recently, many programmes paid their participants the monthly minimum wage, which in Luxembourg particularly since about 2000 is among the highest in the world, often for work in the public or non-competitive sectors. The maximum duration of programme participation is relatively long: 12 months for training measures and youth, 24 months for "special measures" (for people with low levels of employability) and unlimited for ATI (jobs for minimum income beneficiaries). The PES increasingly found itself dealing with people who want to enter or continue in these programmes, rather than taking a possible private sector job. Luxembourg has begun to limit the number of participants in this type of measure (since 2003 for the ATI) and reduce the level of remuneration paid to participants (since 2007 for the youth measures). Greater discipline will have to be maintained in the management of active programmes.

TABLE DES MATIÈRES

AUDIT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG	14
Introduction	14
A. Considérations générales	14
Les objectifs généraux du Service public de l'emploi (SPE)	14
L'expérience des "pays de référence"	14
B. La situation comparative au Luxembourg	17
Un chômage bas en augmentation tardive	17
Grandes lignes historiques	17
Facteurs d'augmentation récente du nombre de clients difficiles à placer	19
C. Le financement, le personnel et la structure interne de l'ADEM	22
Financement	22
Le rapport agents/chômeurs ou placeurs/chômeurs	24
La structure interne de l'ADEM	24
D. Le service de placement de l'ADEM	26
Le personnel du service de placement	26
Effectifs du service de placement	27
Les placeurs	28
Statut administratif et méthodes de recrutement	28
Niveau de responsabilité et d'expérience des placeurs	29
Formation	29
Méthodes	30
Monopolisation des listes de demandeurs et d'offres d'emploi	30
Les "consultants"	30
Coordination entre consultants et placeurs	31
Les techniques de placement	31
L'assignation comme stratégie de placement	31
L'obligation de notification des postes vacants	32
Le flux d'offres d'emploi et de placements obtenus par la procédure d'assignation	34
La mise en œuvre de critères d'éligibilité	35
Emploi approprié	35
Présentation à la convocation	36
Sanctions	36
Disponibilité et aptitude au travail	36
Intégration ou séparation des administrations de l'assurance chômage et de placement	37
E. Le service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE)	38
Historique et personnel	38
Le groupe cible et l'objectif du service	39
Outils et méthodes	41
F. Les mesures actives	42
La comparaison internationale des dépenses sur les mesures actives	42
L'importance des emplois aidés	43
Limites au principe de remise au travail de chômeurs ou de personnes à risque dans les emplois subventionnés	44
Caractère ambigu des dépenses sur les programmes actifs	45
Formations complémentaires	49

G.	La place des prestataires privés	50
	Sous-traitance de services spécifiques.....	50
	Sous-traitance avec paiement en fonction des placements obtenus.....	50
	Systèmes de primes pour agences d'emploi privées	52
H.	Conclusions et recommandations	52
	Conception du problème.....	52
	Situation particulière du pays	53
	Financement du SPE.....	53
	Le statut et la mission de l'ADEM.....	54
	Analyse, information et évaluation.....	55
	Mesurer les résultats obtenus par le service de placement	55
	Les postes de "consultant" et de "placeur-conseiller".....	56
	Valorisation des placeurs et placeurs-conseillers	57
	Le service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE)	58
	Outils d'activation et de tests de disponibilité.....	59
	Les critères d'admissibilité aux prestations.....	59
	Les mesures actives	60
	Une place pour les prestataires privés ?.....	61
ANNEXE 1. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (SPE) ET LE CHÔMAGE DANS DES PAYS DE RÉFÉRENCE POUR LE LUXEMBOURG		62
1.	Des pays européens de référence pour le Luxembourg	62
	Le rôle du SPE dans le maintien du chômage à des niveaux bas.....	63
	L'augmentation du chômage	63
	Recours au PAMT.....	64
2.	Les adaptations du SPE à des situations de chômage plus élevé.....	64
	Adaptations du SPE effectués dans les pays de référence	64
	L'activation pour refaire baisser le chômage.....	64
	Le niveau de protection sociale.....	65
3.	Les expériences avec les effets "de carrousel" et "de rétention" générés par les programmes actifs du marché du travail.....	65
	L'effet de "carrousel" entre le chômage indemnisé et les mesures	65
	La "période active d'indemnisation"	66
	L'effet de "rétention"	67
4.	Difficultés persistantes.....	67
ANNEXE 2. RECUEIL ET COMMENTAIRE DE DONNÉES TIRÉES DES RAPPORTS DE L'ADEM ET D'AUTRES ADMINISTRATIONS.....		68
1.	Chômage et offres d'emploi	68
2.	Le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage, d'un revenu pour travailleurs à capacité de travail réduite (TCTR) et du revenu minimum garanti (RMG)	70
3.	Les flux d'inscriptions, d'offres d'emploi et de placements.....	72
4.	Les refus et retraits de l'indemnisation.....	75
5.	Les mesures pour l'emploi	75
ANNEXE 3. ESTIMATION DES DÉPENSES POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET D'AUTRES PROGRAMMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU LUXEMBOURG		81
1.	Introduction.....	81
2.	Le Service public de l'emploi.....	81
3.	Les mesures du marché du travail.....	85
	La correspondance entre les chiffres d'Eurostat et des budgets luxembourgeois	85

Mesures dans le budget du FPE non incluses dans la base de données d'Eurostat	85
Classification des mesures	89
4. Les stocks de participants et les coûts unitaires	90
5. Conclusions	91
ANNEXE 4. L'AUDIT DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ADEM PAR LA FIDUCIAIRE GÉNÉRALE DE LUXEMBOURG (1996).....	92
1. Causes du chômage et choix de pays de référence	92
3. Performance générale de l'ADEM	93
4. La gestion et le travail des agents de l'ADEM	93
5. Les solutions "miracles"	94
6. Les autres recommandations	95
Séparer les fonctions de l'indemnisation et du placement	95
Consacrer moins de temps aux contrôles	95
Mesurer la performance	95
RÉFÉRENCES	96

Encadrés

Encadré 1. L'inscription et l'indemnisation des travailleurs handicapés et des travailleurs à capacité de travail réduite	20
Encadré 2. Les offres d'emploi en libre service et la procédure d'assignation dans d'autres pays	33
Encadré 3. La relance de l'accompagnement personnalisé par la Loi 5611	41
Encadré 4. Les effets de "carrousel" et de "rétention" des mesures pour l'emploi au Luxembourg	48
Encadré A2.1 Les problèmes de gestion de l'aide sociale: la stigmatisation, la dépendance à l'égard des prestations et les effets de rétention dans des mesures actives	79

Liste des tableaux

Tableau 1. Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail au Luxembourg et dans les pays de référence, 1985-90 et 1995-2000	22
Tableau 2. Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail au Luxembourg et dans les pays de référence, 2003 à 2005	23
Tableau 3. La dotation en personnel et la charge de travail des SPE au Luxembourg et dans d'autres pays ayant un SPE intégré	25
Tableau 4. Le personnel de l'ADEM par service en 2006 ^a	27
Tableau 5. Distribution des dépenses relatives aux programmes actifs du marché du travail au Luxembourg et dans les pays de référence, 2003-2005	43
Tableau A1.1. Les augmentations "tardives" du taux de chômage	62
Tableau A2.1. Données de référence : population, emploi et chômage des résidents selon l'enquête emploi et selon le nombre de demandeurs d'emploi inscrits	69
Tableau A2.2. Évolution du nombre de chômeurs indemnisés, travailleurs à capacité réduite et bénéficiaires du RMG	71
Tableau A2.3. Flux mensuels et annuels d'inscriptions de demandeurs d'emploi, d'offres d'emploi, d'assignations et de clôtures de dossiers par motif	73
Tableau A2.4. Demandes de chômage complet refusées et retraits de l'indemnisation en cours, par motif	74
Tableau A2.5. Évolution des mesures pour l'emploi (demandeurs ADEM, hors aides à l'embauche et mesures pour RMGistes)	76
Tableau A2.6. Évolution des aides à l'embauche (pour employeur et pour salarié) et des mesures pour l'emploi des RMGistes	78

Tableau A3.1. Dépenses sur le Service public de l'emploi et administration	82
Tableau A3.2. Dépenses et participants aux autres programmes du marché du travail.....	86

Liste des graphiques

Graphique 1. Niveau général de protection sociale en cas de chômage : moyenne des taux de remplacement nets sur 60 mois de chômage mesures d'aide sociale comprises.....	15
Graphique 2. Taux de chômage : définitions courantes.....	17
Graphique 3. Taux de chômage au sens de l'enquête emploi et selon le nombre de demandeurs d'emploi inscrits, 1974 à 1975	18
Graphique 4. Les mesures pour l'emploi	47
Graphique A2.1. Bénéficiaires du RMG, 1986 à 2005. Pourcentage de la population résidente totale	70

AUDIT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI AU LUXEMBOURG

Introduction

23. Après un rappel des objectifs généraux du Service public de l'emploi (SPE), ce rapport identifie des "pays de référence" pour l'interprétation de la situation du SPE au Luxembourg: ce sont d'autres pays européens ayant un bon niveau de protection sociale. Les informations disponibles pour ces pays concernent principalement l'évolution du chômage, le niveau des dépenses sur le SPE et sur les autres mesures actives et les réformes de la gestion de ces mesures. Concernant spécifiquement le travail de placement, ce rapport mentionne également certaines pratiques dans d'autres pays.

24. Le rapport considère ensuite le financement, les effectifs et les responsabilités et la structure générale de l'organisation principale, l'Administration de l'emploi (ADEM). Puis il analyse le service de placement avec plusieurs sous-thèmes: le personnel de placement, les techniques de placement et la mise en œuvre des critères d'éligibilité, avant d'aborder le Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE). Sont ensuite examinés les mesures pour l'emploi et leur influence sur les activités de placement de l'ADEM, puis le rôle potentiel des prestataires privés, qui n'existent pas pour l'instant. Le rapport se termine avec les conclusions et les recommandations.

A. Considérations générales

25. Des études récentes de l'OCDE sur le Luxembourg ont examiné le fonctionnement du marché du travail en général (OCDE, 2006c) et les politiques d'emploi pour des personnes âgées (OCDE, 2004a) et des personnes handicapées et à capacité de travail réduite (OCDE, 2007, à paraître). Cet audit examine plus spécifiquement les activités du SPE, qui pour l'OCDE comprend les fonctions de placement, de gestion des prestations octroyées aux demandeurs d'emploi et de gestion des flux de demandeurs d'emploi vers des mesures telles que la formation professionnelle, la création d'emplois pour chômeurs et les aides à l'embauche octroyées aux employeurs.

Les objectifs généraux du Service public de l'emploi (SPE)

26. En général le but du SPE est de fournir des services d'emploi au bénéfice de tout demandeur d'emploi et de tout employeur. Le premier service est l'intermédiation - le recueil et l'appariement des offres et des demandes d'emploi. Mais quand il existe des allocations de chômage, le SPE ne doit pas se limiter pas à une simple intermédiation. Il intervient pour insister que le demandeur accepte une offre convenable et il a un objectif de diminution du niveau de chômage.

L'expérience des "pays de référence"

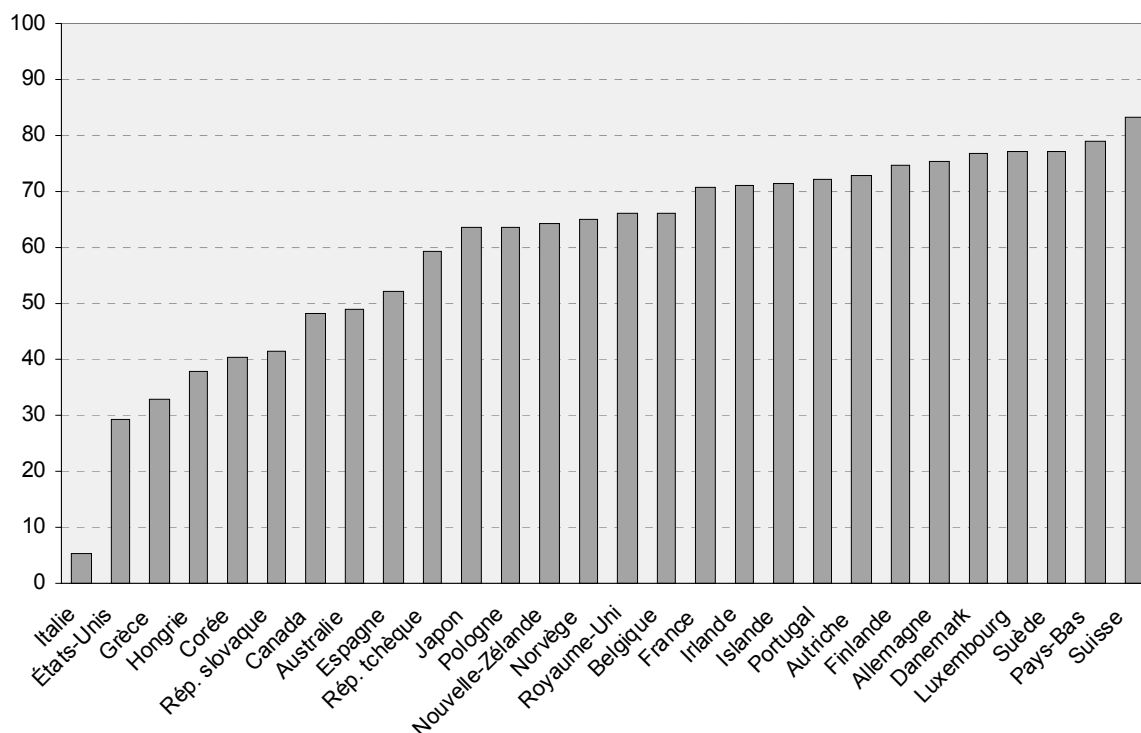
27. Pour comprendre le rôle du SPE luxembourgeois face au phénomène d'augmentation du chômage, il convient de s'intéresser à la façon dont les SPE d'autres pays ont réagi face à une situation semblable. Les "pays de référence" les plus à même d'éclairer les débats au Luxembourg sont les autres européens ayant un bon niveau de protection sociale (Graphique 1).¹ Il s'agit de la Finlande, de la Suède et de la Suisse, qui ont subi une hausse inattendue du chômage dans les années 90 ; du Danemark et des Pays-Bas, qui ont fait baisser leur taux de chômage devenu élevé à des niveaux plus soutenables ; et de la

1 Au Luxembourg le revenu de substitution au niveau des bas salaires est similaire à celui des "pays de référence" mais, en cas de salaire au-dessus du salaire moyen l'indemnisation au début d'une période de chômage est la plus généreuse au monde (voir par exemple OCDE, 2004b, Tableaux 3.1a et 3.1b).

Norvège et de l'Autriche, qui ont réussi à éviter une période de chômage élevé (la Suisse entre partiellement dans les deux derniers cas). Voir l'Annexe 1 pour plus de détails sur les expériences de ces pays. Quelques points méritent d'être soulignés:

Graphique 1. Niveau général de protection sociale en cas de chômage : moyenne des taux de remplacement nets sur 60 mois de chômage mesures d'aide sociale comprises

2004, pour quatre types de famille et deux niveaux de revenus (en pourcentage)



Note: Les taux sont des moyennes de taux pour (a) les deux cas de personnes gagnant 67% et 100% du revenu de l'ouvrier moyen dans le secteur manufacturier (b) les quatre cas d'une personne célibataire, d'un couple marié à un apporteur de revenus, d'un parent isolé avec 2 enfants et d'un couple marié à un apporteur de revenus avec 2 enfants. Ces taux sont assez stables d'une année à l'autre.

Source: Mise à jour du Tableau 3.3b de l'OCDE (2004b), *Prestations et salaires*.

- Parmi les pays "de référence", vers la fin des années 80 l'indemnisation du chômage était limitée à 60 semaines en Suède et à un an, par le biais d'une garantie d'emploi pour chômeurs de longue durée, en Finlande. En outre, la participation à une mesure pour l'emploi dans ces pays renouvelait les droits à l'indemnisation passive. Les limites à la durée de l'indemnisation passive n'ont pas en soi empêché une explosion sans précédent du chômage au début des années 90. C'est pourquoi la courte durée de l'indemnisation au Luxembourg n'écarte pas en soi le risque d'une évolution similaire.
- La Finlande vers la fin des années 80 dépensait plus que les autres pays sur les programmes d'emploi aidé. Progressivement les employeurs dans certains domaines des secteurs public et privé n'embauchaient plus qu'avec des aides, le SPE plaçait les chômeurs dans les emplois aidés plus souvent que dans un emploi ordinaire et les participants retombaient dans le chômage au bout de la période aidée. Entre 1992 à 1994, la garantie d'emploi pour chômeurs de longue durée

est devenu impossible à maintenir et le taux de chômage est passé de 4.6% en 1990 à 17.9% en 1994. Les politiques du marché du travail du Luxembourg ressemblent en plusieurs points à celles de la Finlande à cette époque.² Le Luxembourg doit éviter la banalisation des emplois aidés mais également combattre l'augmentation du chômage provoquée à court terme par la limitation des aides car si le chômage atteint un niveau élevé, il est très long et très cher à résorber.

- Même des mesures rigoureuses d'activation des chômeurs ont inégalement réussi à contenir le chômage et limiter le coût des politiques actives et passives du marché du travail.

28. Le principe selon lequel les politiques actives du marché du travail doivent contrer les effets désincitatifs de l'indemnisation est exprimé dans la Stratégie révisée de l'OCDE pour l'emploi³. Les politiques actives des pays nordiques s'appuient sur un large consensus social. Au Danemark, où les politiques actives ont permis de faire baisser le chômage de moitié depuis 1994, les syndicats s'associent à ce principe. Dans un article conjoint, Hans Jensen, Président de la Confédération des syndicats danois (LO) et Jørn Neergaard Larsen, Directeur Général de la Confédération des employeurs danois (DA) affirment:⁴

"The concept of "activating" the unemployed counterbalances the generosity of the social security system. With the labour market reforms of the 1990s in particular, there was a shift towards a more active labour-market policy, with the focus on giving the unemployed the skills and qualifications to equip them for new job opportunities while at the same time strengthening their rights to unemployment benefit, coupled with, for example, an obligation to be available for work. These labour-market reforms were implemented in cooperation with the social partners."

Le Luxembourg devrait suivre cet exemple.⁵

2 Au Luxembourg "Sans ce millier de personnes embauchées en dehors du numerus clausus dans le secteur public et affiliés, beaucoup de ces administrations ne pourraient tout simplement pas fonctionner" (Hansen, 2005). Parmi ses autres points en commun avec le Luxembourg, le SPE en Finlande (dans son service d'orientation professionnelle) emploie un nombre important de psychologues, il bénéficie d'une obligation de notification des offres d'emploi (instaurée en 1987), il traite (ou traitait) les offres d'emploi principalement par une procédure d'assignations (OCDE, 1996b) et le suivi des efforts propres de recherche d'emploi s'effectue dans le cadre des plans d'action individuels (réforme introduite au Luxembourg en 2007).

3 "...le versement de prestations de chômage et autres prestations d'inactivité élevées sur une longue période risque de nuire au fonctionnement du marché du travail. Cela étant, selon des analyses récentes, on peut aussi affirmer que, s'ils sont conçus et mis en oeuvre efficacement, des programmes actifs du marché du travail peuvent contribuer à réduire ces désincitations au travail et à améliorer les perspectives de réinsertion des sans-emploi tout en répondant à des objectifs sociaux." (OCDE, 2006b).

4 Jensen, H. and J. Larsen (2005), "The Nordic labour markets and the concept of flexicurity" (www.da.dk/default.asp).

5 Cela veut dire que les partenaires sociaux acceptent que le SPE gère le chômage selon les principes de l'activation, qui peut conduire à céder des pouvoirs au SPE autant que d'en gagner. Ainsi la réforme danoise des années 90 a supprimé l'autonomie de fonds syndicaux en matière de d'indemnisation (en créant une « unité d'inspection » spéciale, service d'état qui supervise la mise en oeuvre des critères d'éligibilité et notamment des sanctions).

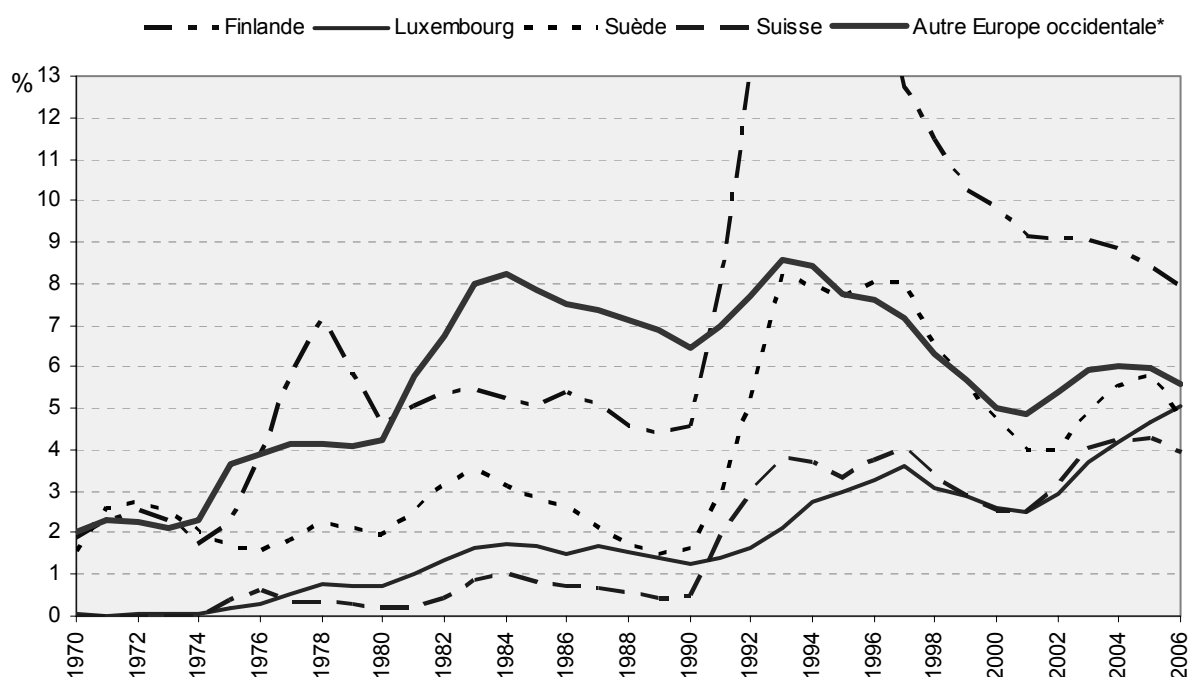
B. La situation comparative au Luxembourg

Un chômage bas en augmentation tardive

Grandes lignes historiques

29. Le Luxembourg a introduit son système actuel d'indemnisation du chômage en 1976. Les trois autres pays "de référence" ayant introduit leur système actuel d'indemnisation du chômage après 1970 (la Finlande, la Suède et la Suisse) sont également les pays qui ont subi une augmentation tardive (par rapport aux autres pays de l'OCDE) du chômage, à la fois inattendue et forte, pendant les années 90 (Graphique 2).

Graphique 2. Taux de chômage : définitions courantes



* Allemagne (occidentale jusqu'en 1990), Autriche, Belgique, Danemark, France, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris.

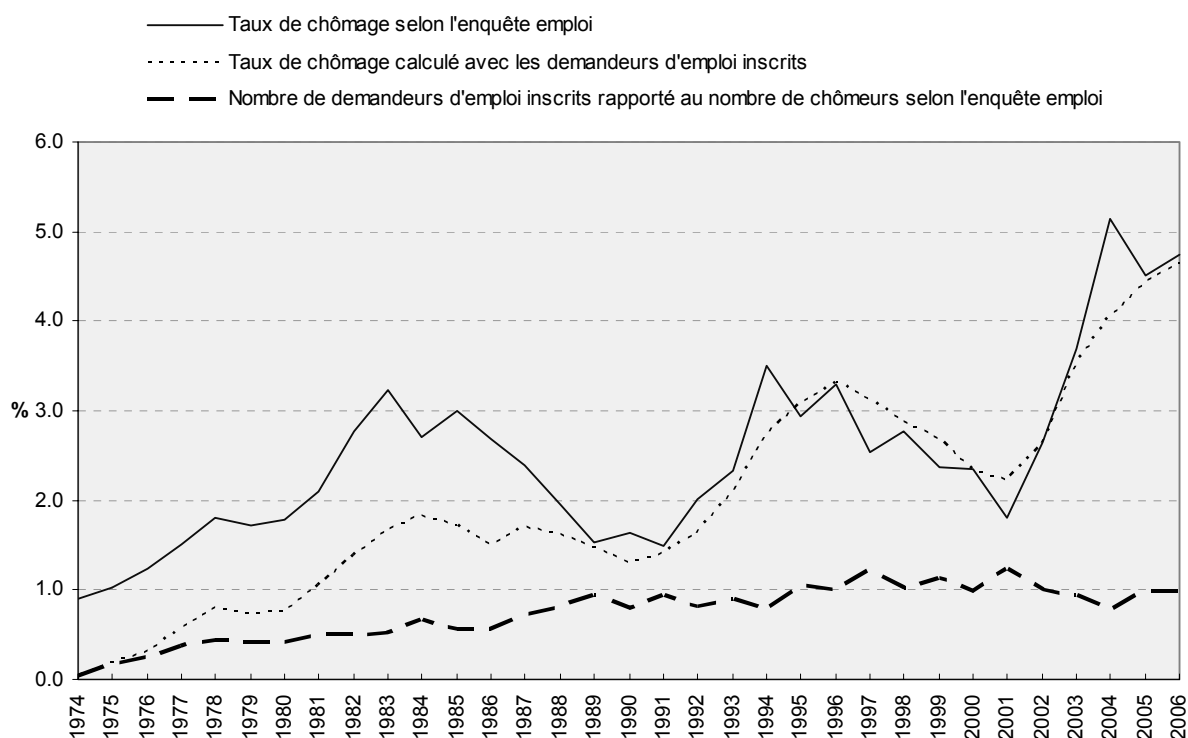
30. Au Luxembourg le chômage a augmenté fortement pendant les années 90 (le nombre de chômeurs a doublé par rapport aux années 80) mais le pic du taux de chômage (3,6% en 1997) est resté en dessous du pic atteint dans ces autres pays:

- Les résultats au Luxembourg en termes du *taux de chômage* ont été statistiquement parmi les meilleurs de l'OCDE ou presque avant les années 2000.⁶

6 Plusieurs facteurs peuvent expliquer les bons résultats jusqu'à une époque récente: la possibilité d'"exporter" le chômage des frontaliers, alors que les Luxembourgeois ont plus souvent des emplois stables (la Suisse avait une approche similaire sur ce plan); le "modèle luxembourgeois" de gestion du marché du travail qui intervient pour éviter des vagues de licenciements secs ; la durée des droits à l'assurance chômage limitée à un an et la définition stricte de l'emploi convenable avec une volonté de la mettre en œuvre (voir MISEP,

- Dans la mesure où l'introduction de nouvelles prestations de grande envergure ont toujours mis de longues années avant d'atteindre leur effet maximum sur les taux de perception (voir l'Annexe 1) le *décalage* entre l'introduction du système actuel d'indemnisation du chômage et le pic du taux de chômage au Luxembourg a été relativement long (30 ans environ).

Graphique 3. Taux de chômage au sens de l'enquête emploi et selon le nombre de demandeurs d'emploi inscrits, 1974 à 1975



Note: Les données de demandeurs d'emploi inscrits incluent les demandeurs affectés à une mesure jusqu'en 1996. Elles excluent à partir de 1997 les demandeurs affectés à une mesure et à partir de 2003 les demandeurs d'emploi non résidents à capacité de travail réduite.

Sources : Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active (1974-1982: estimations basées sur les données des recensements du 31.12.1970, 31.3.81 et 1.3.91); *Rapports d'activité* du MTE et de l'ADEM; *Bulletin luxembourgeois de l'emploi*; OCDE, *Principaux Indicateurs Économiques, Statistiques Rétrospectives*.

31. Les mécanismes de la tendance à la hausse du chômage sont multiples. Le Graphique 3 en illustre l'un d'entre eux. Le rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi inscrits et le chômage au sens de l'enquête emploi a augmenté très progressivement, de 0.4 à la fin des années 70 à 1.0 ou plus à partir de 1997.⁷ Vraisemblablement une situation de stigmatisation des personnes réellement au chômage

1986). Mais avec un salaire minimum élevé par rapport aux pays voisins, le manque d'intérêt des jeunes luxembourgeois pour le secteur privé et d'autres facteurs, le bilan des influences structurelles n'est plus forcément aussi favorable aujourd'hui.

⁷ Voir l'Annexe 2 pour des chiffres détaillés. La création du RMG en 1986 a pu contribuer à l'augmentation des taux d'inscription des chômeurs dans la mesure où certains bénéficiaires du RMG sont tenus à s'inscrire, mais le nombre de bénéficiaires du RMG inscrits à l'ADEM n'a généralement pas atteint le cinquième du nombre de chômeurs indemnisés.

décourageait l'inscription dans les années 70. Mais la stigmatisation a lentement été remplacée par une situation de dépendance à l'égard des prestations, où certaines personnes touchent une prestation en principe conditionnée à la disponibilité mais ne cherchent pas activement un emploi et ne figurent donc pas dans le chômage au sens de l'enquête.

32. Dans cette optique, la hausse du chômage dans les années 2000 ne serait pas attribuable en premier lieu aux spécificités de l'économie luxembourgeoise mais à des évolutions dans le domaine de l'indemnisation, de la dépendance à l'égard des prestations et des mesures d'activation, qui ressemblent aux évolutions déjà vécues par un bon nombre de pays de l'OCDE. En 2006 l'augmentation du chômage s'est tassée mais dans un contexte de conjoncture favorable et de baisse de chômage dans les pays voisins. Si le taux de chômage au Luxembourg n'est plus moindre qu'ailleurs en Europe, le pays doit adopter des politiques d'activation et anticiper des niveaux de dépenses similaires.⁸

Facteurs d'augmentation récente du nombre de clients difficiles à placer

33. Plusieurs facteurs ont contribué à faire augmenter le nombre de clients de l'ADEM difficiles à placer dans les années 2000:

- *Basculement de certains groupes vers la catégorie de "demandeurs d'emploi obligatoirement inscrits"*:
 - *Préretraites*. Dans les années 80, les dispositifs de préretraite ont écarté du marché du travail un grand groupe de travailleurs potentiellement difficiles à placer (pendant ces années, les dépenses au titre des préretraites dépassaient de loin les dépenses au titres des indemnités de chômage) mais le recours aux mesures de préretraite a diminué dans les années 90.⁹
 - *Bénéficiaires du Revenu minimum garanti (RMG)*. Le RMG a été créé en 1986 et le nombre de bénéficiaires par rapport à la population résidente totale a progressivement augmenté, de moins de 1.5% pendant les années 80 à plus de 3% en 2005 et 2006. Après la loi de 1993 qui limitait les dispenses pour enfant à charge, le nombre de bénéficiaires non dispensés de la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi a fortement augmenté. A cette époque, les instances d'action sociale insistaient pour que le nombre de bénéficiaires du RMG se voyant assigner un emploi par l'ADEM augmente (CSAS, 1996).
 - *Indemnité de chômage des conjoints*. En 2002 le dispositif de diminution du montant de l'indemnité de chômage pour un(e) conjoint(e) en fonction du revenu de l'autre conjoint(e) a été abrogé.
 - *La jurisprudence Thill et l'indemnité d'attente*. La jurisprudence en matière de reconnaissance de l'invalidité (Cours de cassation Thill c/ AVI, 1996) a fait cesser l'attribution de la pension d'invalidité à des personnes inaptes pour leur dernier poste de travail mais aptes à occuper d'autres emplois; la loi de 2002 a prolongé l'indemnisation de ces personnes, sans limite de durée mais toujours avec l'obligation d'inscription comme demandeur d'emploi (voir l'Encadré 1).

8 Grubb (2007b) compare les niveaux de dépenses sur les programmes actifs du marché du travail avec les taux de remplacement calculés par la modélisation de cas typiques, comme dans le Graphique 1.

9 Selon la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

- *Revenu pour personnes gravement handicapées.* A partir de juin 2004 (loi de septembre 2003), les personnes handicapées (présentant une diminution de capacité de travail de 30% au moins) ont droit à ce revenu, dont le montant est équivalent à celui du RMG. L'obligation d'inscription s'applique aux bénéficiaires guidés vers le marché du travail ordinaire (www.adem.public.lu/demandeur/servicehandicapes/rev_travhand/index.html); Journal Officiel A, Nr. 144 du 29 septembre 2003).
- *Vieillesse des résidents non Luxembourgeois.* Une proportion importante des chômeurs sont des travailleurs manuels qui ont immigré jeunes au Luxembourg et sont devenus des travailleurs âgés avec des problèmes d'employabilité (bas niveau de formation, santé).

Encadré 1. L'inscription et l'indemnisation des travailleurs handicapés et des travailleurs à capacité de travail réduite

Travailleurs handicapés

Au Luxembourg la qualité de *travailleur handicapé* est accordé selon le critère de réduction du potentiel de travail d'au moins 30% par rapport à l'activité antérieure ou aux possibilités de remise au travail.

Reconnaissance du statut de travailleur handicapé. Le service des travailleurs handicapés (STH) de l'ADEM existe depuis longtemps. Sa Commission d'orientation et de reclassement professionnel (COR) décide de l'octroi, du refus ou du retrait de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé. L'entreprise ou le salarié concerné peut demander cette reconnaissance pour permettre à l'entreprise de respecter son quota (4% de l'effectif pour les grandes entreprises) et pour prétendre à des aides (mesures de formation, d'aménagement des postes de travail et de prise en charge du congé supplémentaire de 6 jours par an) sans qu'il soit forcément question de reclassement. Les demandeurs d'emploi inscrits, soit suite à un licenciement soit sans antécédents de travail, peuvent également demander une telle reconnaissance.

Le Service des travailleurs handicapés (STH). Ce service de l'ADEM gère des aides proposées à l'employeur, négocie avec les services de l'État la création de postes réservés à des travailleurs handicapés et fait des efforts d'accompagnement personnalisé, en particulier en évaluant la capacité et l'aptitude au travail de la personne (souvent avec le concours du médecin du travail) et en collaboration avec le SAPDE et le cas échéant le service Emploi des Jeunes. Le service Placement de l'ADEM effectue des assignations de demandeurs handicapés aux offres d'emploi et prospecte des postes appropriés dans le secteur privé.

Indemnisation. La loi de septembre 2003, par le dernier alinéa de l'Article 1, accorde le revenu "pour personnes gravement handicapées" (revenu pour personnes incapables de travailler, équivalent au revenu minimum garanti pour une personne seule mais non soumis à des conditions de ressources) par dérogation au travailleur handicapé qui pour des raisons indépendantes de sa volonté n'a pas accès à un emploi salarié. Des personnes sans antécédents professionnels, souvent difficiles à placer, se sont inscrites depuis 2004 pour demander la reconnaissance du statut de travailleur handicapé et ensuite ce revenu. Il y avait 697 bénéficiaires en décembre 2006.

Travailleurs à capacité de travail réduite

La pension d'invalidité. La pension d'invalidité n'exige pas la disponibilité pour le marché du travail. Au début des années 1990, elle était habituellement accordée aux personnes reconnues inaptes pour leur dernier poste de travail. En 1996 la jurisprudence en matière de reconnaissance de l'invalidité (Cours de cassation Thill c/ AVI, 1996) a fait cesser l'attribution de la pension d'invalidité à des personnes inaptes pour leur dernier poste mais aptes à occuper d'autres emplois. Ceci a provoqué dès 1997 une régression du nombre de pensions d'invalidité attribuées et une diminution du stock de pensions d'invalidité en cours de 5 000 environ (plus compte tenu de la croissance de la population). Cette diminution dépasse nettement le nombre de travailleurs à capacité réduite reconnus jusqu'à présent.

Création et reconnaissance du statut de travailleurs à capacité de travail réduite. Ce statut introduit par la loi de 2002 concerne souvent les travailleurs à qui une pension d'invalidité a été refusée au motif qu'ils ne sont pas inaptes à tout travail, mais qui présentent par suite à une maladie prolongée, d'infirmité ou d'usure une incapacité pour exercer leur dernier poste de travail. Dans ce cas, le Contrôle médical de la sécurité sociale saisit la Commission mixte

(voir ci-dessous) qui vérifie le statut de travailleur assuré au sens de la procédure de reclassement (voir ci-dessous). Le cas échéant, le médecin de travail compétent examine l'intéressé. Le médecin reconnaît une incapacité pour le dernier poste de travail, ou bien si l'incapacité pour le dernier poste n'est pas reconnue. L'indemnité de maladie est retirée. Une modification de la loi en 2005 a fait tomber sous le champ d'application également des personnes auxquelles la pension d'invalidité a été retirée suite à un réexamen et les personnes bénéficiaires de l'assurance maladie ou de l'assurance accident dont le contrat de travail a été résilié après l'expiration de la période légale de protection. La non-reconnaissance de l'incapacité pour le dernier poste a souvent lieu en amont (notamment pendant une période d'absence pour maladie), mais parmi les dossiers dont la Commission mixte a été saisie en 2004 et 2005 environ 13% sous l'ancienne procédure et environ 5% des dossiers issus du nouvel champ d'application étaient classés irrecevables.

Le Service des travailleurs à capacité de travail réduite (STCTR). Ce service de l'ADEM est le secrétariat de la Commission mixte. Cette Commission décide, après la reconnaissance du statut, entre le reclassement interne (c'est-à-dire un reclassement dans un poste différent ou spécialement aménagé mais chez le même employeur) et le reclassement externe (situation de chômage avec tentatives de placement chez un nouvel employeur par l'ADEM). Environ un tiers des cas bénéficie d'une décision de reclassement interne et deux tiers d'une décision de reclassement externe. Le reclassement interne est en principe une obligation pour les entreprises qui ne respectent pas encore le quota d'emplois de travailleurs handicapés. Le STCTR effectue des visites auprès des employeurs pour détecter les possibilités de reclassement interne. Que le reclassement soit interne ou externe, l'employeur ne payera pas normalement le salaire antérieur étant donné le changement de poste et la reconnaissance de la capacité réduite, mais le travailleur peut bénéficier de l'indemnité compensatoire qui correspond à la différence entre l'ancienne et la nouvelle rémunération. En 2005 et 2006, les nouvelles demandes de l'indemnité compensatoire correspondaient à 80% environ du nombre de décisions de reclassement interne, mais les nouvelles demandes par les bénéficiaires d'un reclassement externe (30 en 2005 et 74 en 2006) correspondaient à moins de 10% du nombre de décisions de ce type de reclassement (fin 2006 il y avait un stock de 1789 personnes à capacité réduite enregistrées comme demandeurs d'emploi). Cette dernière statistique témoigne de la lenteur et sans doute du faible taux de réussite finale à attendre, sous le régime actuel, du processus de placement des bénéficiaires d'un reclassement externe.

Indemnisation des travailleurs en reclassement externe. Les travailleurs en reclassement externe perçoivent l'indemnité de chômage ordinaire et quand celle-ci vient à expiration l'indemnité d'attente, dont le montant correspond au montant de la pension d'invalidité. L'indemnité d'attente est payée sans limite de durée mais l'intéressé doit rester inscrit comme demandeur d'emploi et disponible pour le marché du travail.

Cas particulier des travailleurs frontaliers

De manière générale, les travailleurs frontaliers ne peuvent pas s'inscrire comme demandeurs d'emploi et ne bénéficient pas de l'indemnisation du chômage au Luxembourg (il doivent s'inscrire dans leurs pays de résidence). Par contre, les travailleurs frontaliers ont droit à l'assurance maladie et à la pension d'invalidité luxembourgeoise. Le législateur a dû définir la situation des travailleurs frontaliers à capacité de travail réduite ou handicapés. Pendant une période de maladie, un frontalier salarié peut demander la pension d'invalidité et si cette demande est rejetée il peut demander le statut de travailleur à capacité réduite. Si la Commission mixte décide le reclassement externe, une dérogation spécifique (Art. L.551-9 du Code du travail) permet son inscription comme demandeur d'emploi et le paiement de l'indemnité de chômage luxembourgeoise mais qui est suspendue jusqu'à concurrence d'une prestation étrangère de même nature. Au terme de l'indemnisation au titre du chômage, ce frontalier a droit à l'indemnité d'attente luxembourgeoise. Le statut de travailleur handicapé est accordé aux salariés et aux personnes inscrites comme demandeur d'emploi; les frontaliers salariés peuvent donc contribuer au respect du quota par l'entreprise, mais les anciens frontaliers non résidents ne peuvent pas recevoir le revenu pour personnes gravement handicapées.

Recommandations

L'OCDE (2007, à paraître) propose des recommandations concernant la gestion des indemnités de maladie et des reclassements internes et externes.

Sources: Voir IGSS (2005) concernant la jurisprudence Thill et MTE, *Rapport d'activité 2002* concernant l'indemnité d'attente; ADEM *Rapports d'activité* 2005 et 2006; Code du travail; IGSS (2005); MIFA (2006); loi du 12 septembre 2003 (www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2003/1442909/1442909.pdf); OCDE (2006c, Encadré 3.4; 2007 à paraître).

- *Préférence pour le secteur public.* L'économie luxembourgeoise emploie de plus en plus de frontaliers et presque la moitié de la population résidente est étrangère. L'emploi dans le secteur public est en grande partie réservé aux luxembourgeois qui maîtrisent les 3 langues du pays et les conditions de l'emploi public sont perçues par les jeunes et leurs parents comme attrayantes.¹⁰

Ces facteurs ont progressivement conduit l'ADEM à appliquer les procédures de contrôle de présence et d'assignation à des catégories difficiles à placer, à cause de leur handicap, d'un manque d'incitation financière (revenu déjà adéquat dans le foyer, revenu de remplacement sans limite de durée) ou parce qu'elles souhaitent un emploi dans le secteur public où l'embauche se fait sur concours d'entrée, etc.

C. Le financement, le personnel et la structure interne de l'ADEM

Financement

34. Selon la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail, l'ADEM a toujours été le SPE le moins coûteux de l'Union Européenne. A 0.04% du PIB, les dépenses afférentes auraient été quatre fois plus faibles en 1985-1990 et cinq fois plus faibles en 1995-1997 que la moyenne des autres pays de l'UE hors l'Europe du Sud¹¹ (Tableau 1).

Tableau 1. Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail au Luxembourg et dans les pays de référence, 1985-90 et 1995-2000

	Service public de l'emploi		Autres programmes "actifs"		Indemnisation du chômage	
	1985-90	1995-2000	1985-90	1995-2000	1985-90	1995-2000
Pourcentage du PIB						
Luxembourg	0.04	0.03*	0.18	0.17*	0.21	0.37*
Autriche	0.11	0.13	0.19	0.31	0.85	1.19
Danemark	0.09	0.12	1.01	1.61	2.85	2.00
Finlande	0.10	0.14	0.86	1.26	0.79	2.50
Norvège	0.12	0.15	0.47	0.83	0.66	0.67
Pays-Bas	0.34	0.32	1.00	1.27	3.00	2.73
Suède	0.23	0.29	1.60	1.59	0.69	1.76
Suisse	0.07	0.13	0.14	0.50	0.19	1.06
UE-9**	0.16	0.17	0.78	0.99	1.54	1.73

Danemark: les frais d'administration des fonds d'indemnisation ne sont pas compris.

*1995 à 1997 seulement.

**UE-9 est une moyenne non pondérée des pays de l'Union Européenne à 15, sans les pays de l'Europe du Sud (la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal), l'Irlande (données incomplètes) et le Luxembourg.

Source: Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

35. Les chiffres pour le SPE du Luxembourg de 1985 à 1997 tenaient compte sans doute seulement du budget principal de l'ADEM (les dépenses courantes sous la rubrique "Administration de l'emploi" du budget de l'État). Certaines voies additionnelles de financement de l'ADEM existaient pendant les années 90 (par exemple la mise à disposition de l'ADEM des locaux des agences hors Luxembourg ville). Le travail de l'ADEM est à présent financé directement ou en termes de services, par le Fonds pour l'emploi (salaires de personnel détaché et de consultants), par le Centre informatique de l'État (service assuré sans contrepartie budgétaire) et par les communes (hébergement des agences de l'ADEM hors Luxembourg

10 80% des jeunes Luxembourgeois qui terminent leurs études secondaires trouvent un emploi dans le secteur public (www.hrone.lu/spip/newsletter_view.php3?num=132#666).

11 Les responsabilités du SPE dans les pays de l'Europe du Sud, où le chômage est moins souvent indemnisé, sont peu comparables.

ville). Avec quelques autres éléments, ces voies additionnelles de financement totalisent en valeur 40% environ du budget principal. En intégrant également les dépenses pour quelques autres acteurs du SPE au sens large – surtout le Service national d'action sociale (l'indemnité d'insertion gérée par le SNAS exige la disponibilité pour le marché du travail et pour les activités d'insertion) - les dépenses totales sur la fonction "Service public de l'emploi et administration" sont estimées à 0.07% du PIB en moyenne pour 2003 à 2005. Ce niveau n'atteint pas le quart de la moyenne pour l'UE-9 (Tableau 2).

Tableau 2. Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail au Luxembourg et dans les pays de référence, 2003 à 2005

	Service public de l'emploi		Autres programmes "actifs"	Indemnisation du chômage	
	Service public de l'emploi et administration	Dont:*			
		Placement et assimilés	Administration des prestations		
	Pourcentage du PIB				
<i>Luxembourg</i>	0.066	..	..	0.344	0.442
Autriche	0.169	0.073	0.022	0.447	1.150
Danemark	0.311	0.032	0.169	1.525	1.892
Finlande	0.172	0.094	0.051	0.738	1.525
Norvège	0.127	0.054	0.023	0.526	0.867
Pays-Bas	0.482	0.161	0.236	0.442	2.027
Suède	0.237	0.087	0.045	0.808	1.242
Suisse	0.132	..	0.045	0.489	1.011
UE-9**	0.281	0.105	0.092	0.653	1.545

* Dans certains pays une grande partie du coût total du SPE n'est pas ventilée entre le placement et l'administration des prestations.

** UE-9 défini comme dans le Tableau 1.

Source: OCDE (2007a), Tableau J. Voir cette source la source pour des notes détaillées et l'Annexe 3 concernant les données luxembourgeoises.

36. Si les comparaisons internationales sont toujours loin d'être exactes dans le domaine du SPE, il ne semble pas que le traitement statistique des dépenses au Luxembourg sous-estime leur niveau par rapport au traitement statistique appliqué à d'autres pays.¹² Cependant certains autres facteurs relativisent le bas niveau de dépenses par rapport au PIB:

12 Dans le Tableau 2, les données pour les dépenses du SPE pour les pays autres que le Luxembourg représentent principalement le coût du service de placement national et le coût de l'administration de l'assurance chômage, ce dernier étant élevé dans certains pays avec des structures spécifiques. Mais les autres composantes du SPE – services d'emploi municipaux, l'administration de mesures actives et passives

- Le PIB au Luxembourg inclut le produit du travail des frontaliers (environ le tiers de l'emploi total), alors que les programmes du marché du travail ne s'occupent (pour la plupart) que des travailleurs résidents.
- Le taux de chômage calculé à partir des statistiques de demandeurs d'emploi *inscrits* au Luxembourg représentait 25% de la moyenne de l'UE en 1985-1990, 40% en 1995-2000, 60% en 2004 et environ 80% en 2006. Ces écarts ont pu justifier un niveau de dépenses bas par le passé.

Compte tenu des ces facteurs, l'ADEM semble toujours relativement sous financée dans les chiffres pour 2003 à 2005. Le financement du SPE au sens large correspond à 14% des dépenses totales au titre des programmes actifs du marché du travail, un pourcentage relativement faible (voir le Tableau 5 en dessous).

37. Cela est d'autant plus vrai que le champ de responsabilité de l'ADEM est l'un des plus large parmi les SPE des pays de l'OCDE. Ce champ comprend non seulement les services de placement et de l'indemnisation du chômage, mais aussi l'orientation vers l'apprentissage ; la gestion de certains programmes actifs (financement de créations d'emplois, etc.) ; le secrétariat des Commissions médicales, d'orientation et mixte (qui décident du statut de travailleur handicapé et des reclassements internes ou externes des travailleurs à capacité de travail réduite) ; les mesures actives et passives pour personnes handicapées ; et la gestion (en partie) des permis de travail pour étrangers.¹³ Le SPE au sens large gère également certaines mesures actives pour RMGistes. Les pays plus grands ont tendance à attribuer certaines de ces fonctions à des organismes spécialisés dont le budget n'est pas repris dans les statistiques de l'OCDE pour la fonction "SPE et administration".

Le rapport agents/chômeurs ou placeurs/chômeurs

38. En 1984 l'ADEM employait 86 personnes pour un stock moyen de 1404 chômeurs complets indemnisés (CCI) et 2695 demandeurs d'emploi. En 2004 elle employait 153 agents pour un stock moyen de 4713 CCI et 8716 demandeurs. Le Tableau 3 propose des éléments de comparaison internationale. Selon ces données, le nombre d'emplois salariés dans l'économie par agent du SPE a toujours été très élevé par rapport aux autres pays européens. Le nombre de chômeurs inscrits par agent du SPE était relativement faible en 1984, mais moyen ou relativement défavorable en 2004 et 2005 (comparable aux niveaux observés dans les pays de référence en 1993 et 1994, des années difficiles de récession).¹⁴

La structure interne de l'ADEM

39. En 1995 comme en 1985 les principaux services de l'ADEM, à part "gestion et études", étaient au nombre de cinq:

- Placement et main d'œuvre étrangère.

pour travailleurs handicapés et/ou pour les bénéficiaires du revenu minimum - ne sont pas systématiquement inclus.

13 L'ADEM d'abord met en oeuvre le test de marché en vérifiant si des personnes inscrites peuvent occuper le poste pour lequel un permis est demandé. Ensuite l'ADEM recueille la déclaration d'engagement d'un travailleur étranger, qui est acheminé au Ministère des Affaires étrangères et vaut demande de permis de travail.

14 Pour ce rapport, l'OCDE a suivi le cadre d'analyse qui avait été développé pour des revues conduites pour d'autres pays jusqu'en 2001 et les données n'ont pas été systématiquement mises à jour. Le lecteur averti trouvera dans d'autres publications de l'OCDE à paraître certains tableaux comparatifs plus à jour.

- Chômage et ré-emploi (administration des allocations et des aides financières).

Tableau 3. La dotation en personnel et la charge de travail des SPE au Luxembourg et dans d'autres pays

		Personnel du SPE	Emplois salariés	Chômeurs inscrits	Chômeurs indemnisés ^a
		Nombre	Nombre moyen par agent		
SPE, y compris la gestion des allocations					
<i>Luxembourg</i>	1984	86	1614	31	16
<i>Luxembourg</i>	2004	153 ^b	1816	57	31
<i>Luxembourg</i>	2006	196 ^c	1816	57	31
<i>Autriche</i>	1994	4230	740	51	46
<i>Allemagne</i>	1994	89300	366	41	32
<i>Grèce</i>	1996	2100	985	88	116
<i>Japon</i>	1994	15294	3424	137	51
<i>Corée</i>	1999	3200	3913	..	..
<i>Norvège</i>	1994	4230	426	26	34
<i>Espagne</i>	1994	15062	595	176	117
<i>États-Unis</i>	1997	70050	1778	..	33
SPE, service(s) de placement uniquement					
<i>Luxembourg</i>	1999	52 ^d	4710	95	39
<i>Luxembourg</i>	2006	72 ^e	3972	137	73
<i>Australie^f</i>	2000	7500	1025	..	91
<i>Belgique</i>	1995	5100	591	117	115
<i>Danemark</i>	1994	2250	1019	..	155
<i>Finlande</i>	1994	2893	601	170	162
<i>Irlande</i>	1996	430	2456	649	609
<i>Pays-Bas</i>	1994	7800	622	109	95
<i>Portugal</i>	1997	2780	1092	164	66
<i>Suède</i>	1994	8740	420	42	38
<i>Suisse</i>	1993	1060	2823	137	116
<i>Royaume-Uni</i>	1991	38400	587	43	37

Note de lecture: au Luxembourg en 1984, l'ADEM avait 86 agents au total (personnel détaché compris) et le pays comptait 139 000 emplois salariés, 2 695 demandeurs d'emploi et 1 404 chômeurs indemnisés (moyennes annuelles de stock). Il y avait donc en moyenne 1 614 emplois salariés, 31 demandeurs et 16 chômeurs indemnisés par agent.

a. Les chômeurs indemnisés au Luxembourg sont uniquement les personnes indemnisées au titre de l'indemnisation du chômage: les données d'autres pays comprennent souvent des chômeurs avec une prestation sous condition de ressources.

b. Chiffre cité dans la *Déclaration du gouvernement*, sans précision du champ de statuts de personnel inclus.

c. Personnel de 2006, y compris le personnel détaché de la sidérurgie mais sans les jeunes sous contrat auxiliaire temporaire (CAT), rapports calculés avec dénominateurs de 2005.

d. L'effectif du service de placement y compris les 4 éducateurs gradués affectés à l'encadrement personnalisé des demandeurs "à problèmes", l'équivalent avant 2001 du service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE) actuel. Données du *Rapport d'activité* qui inclut probablement certains jeunes sous CAT mais omet certains postes administratifs (voir texte).

e. Total pour le service de placement (58) y compris des postes administratifs et le SAPDE (14) en 2006, rapports calculés avec dénominateurs de 2005.

f. Australie: effectif des prestataires privés de services publics d'emploi (le Job Network) uniquement.

Sources: Pour le Luxembourg pour le chiffre de 1984, MISEP (1986); 2004, *Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2004* (www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2004/04/27etat_nation/index.html); 1999, *RA 1999 du MTE*; 2006, communication de l'ADEM. Pour les autres pays, OCDE (2001a, Tableau 3) et OCDE (2001b). Pour les dénominateurs des rapports, Annexe 2 et la base de données des Enquêtes force de travail de l'OCDE.

- Orientation professionnelle (orientation des jeunes vers les places d'apprentissage).
- Emploi des jeunes (administration de stages et d'emplois temporaires créés).
- Travailleurs handicapés.

40. En 2006, le *Rapport d'activité de l'ADEM* présente 11 services différents.¹⁵ Le premier service ci-dessus est scindé entre le placement et la main d'œuvre étrangère, le deuxième service est scindé entre les services de chômage complet et du maintien de l'emploi (qui a 8 aides différentes à gérer), et quatre nouveaux services figurent dans la liste:

- Emploi féminin (entretiens, ateliers et formations spécifiques pour femmes) (loi de 1988).
- Accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE) (suite à la loi de 1995 qui a introduit 4 éducateurs gradués).
- Travailleurs à capacité de travail réduite (ce service met en œuvre la loi de 2002).
- Médecine du travail (ce service a convoqué pour examen médical en 2006 plus de 2000 personnes, alors que MTE, *Rapport d'activité 1995* n'a mentionné que 125 expertises).

41. Le Tableau 4 présente la répartition par service du personnel de l'ADEM fin 2006.¹⁶ Selon le regroupement des services choisi pour le tableau 4, environ 15% du personnel travaille dans des fonctions d'administration et 85% dans les services traitant les cas de clients individuels (indemnisation, placement, conseil et mesures), dont 25% dans les services spécialisés pour les jeunes et pour les handicapés et les travailleurs à capacité de travail réduite.

42. Sur les 186 agents effectivement engagés en décembre 2006, 17 environ sont des employés détachés et 8 sont consultants.¹⁷ Seulement 23 agents du service de placement sont placeurs. Environ 40 travaillent dans les agences à Esch-sur-Alzette (la deuxième ville du pays, près de la frontière avec la France), Diekirch et Wiltz. Les agences assurent les services de placement, de prestations de chômage, d'orientation professionnelle et de travailleurs handicapés, mais pour certains services les clients doivent venir à Luxembourg ville.

D. Le service de placement de l'ADEM

Le personnel du service de placement

43. L'activité de placement et les autres mesures d'"activation" sont des déterminants clé des résultats obtenus par un SPE. Avec le temps, la majorité des chômeurs soit se retirent du marché du travail, soit rentrent dans une formation ou une autre mesure ou bien trouvent un emploi. Une activité de placement qui accélère ces sorties du chômage avec une préférence pour les emplois non subventionnés et stables fait baisser le chômage. Un bas niveau du chômage permet, à son tour, des interventions plus fréquentes et plus intenses dans les épisodes de chômage.

15 Sans compter la participation de l'ADEM dans le réseau EURES.

16 Le Tableau 4 ne comprend donc pas les agents additionnels du service de placement embauchés en 2007 en lien avec la loi du 22 décembre 2006.

17 Estimations selon l'annuaire téléphonique de décembre 2006; voir la note a du Tableau 4.

Tableau 4. Le personnel de l'ADEM par service en 2006^a

Administration (15%)		29
Direction	1	
Administration et personnel	15	
Informatique	9	
Études et recherches, Eures	4	
Placement, conseil et mesures actives et passives (59%)		115
Accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE)	14	
Placement et main d'oeuvre étrangère	58	
Contrôleurs	2	
Maintien de l'emploi	16	
Prestations de chômage complet	24	
Emploi féminin	1	
Jeunes (11%)		22
Emploi des jeunes	7	
Orientation professionnelle	15	
Handicapés (15%)		30
Service des travailleurs handicapés (STH)	13	
Service des travailleurs à capacité de travail réduite (STCTR)	15	
Médecine du travail	2	
Total		196

a. Ce tableau reprend les postes autorisés. En décembre 2006, 186 personnes figuraient à l'annuaire téléphonique soit 1 ou 2 personnes de moins effectivement en place dans chaque grand service identifié dans ce tableau. Le deuxième médecin du travail n'a pris ses fonctions qu'en mars 2007.

b. Le personnel inclut les consultants et le personnel détaché travaillant à l'ADEM, mais pas les jeunes avec un CAT (contrat auxiliaire temporaire). Le total comprend 178 postes à plein temps et 18 à temps partiel.

Source: informations fournies par l'ADEM en décembre 2006.

Effectifs du service de placement

44. En 2005 le stock moyen de demandeurs d'emploi (sans mesure ADEM) était presque le double de son niveau de 1997 à 2000. Selon les *Rapports d'activité de l'ADEM*, entre 1999 et 2006 le nombre de responsables de service et de préposés responsables d'agences a diminué de 6 à 5, le nombre de placeurs a augmenté de 21 à 25 et le nombre de consultants de 7 à 10. Le total dans ces catégories de personnel a donc augmenté de 34 à 40 (de 18%). L'effectif total, y compris deux assistants sociaux, un agent spécialisé en organisation d'ateliers et une douzaine d'agents pour divers travaux administratifs dont 10 jeunes détenteurs d'un contrat auxiliaire temporaire (CAT-PU), serait de 58 en 2005 pour le service "de placement et main d'œuvre étrangère".¹⁸

18 Cette information provenant du *Rapport d'activité 2006* ne semble pas inclure tous les agents du service de placement selon l'annuaire téléphonique. Les chiffres par statut ne reconnaissent que 2 agents non détenteurs d'un CAT pour effectuer "divers travaux administratifs" alors que l'annuaire inclut beaucoup plus de postes administratifs. L'évolution de l'effectif du service placement est difficile à suivre parce que les attributions du service ont varié (avec la séparation du SAPDE en 2000 et l'intégration d'assistants sociaux en 2001).

45. Au sens large y compris le SAPDE (la définition retenue pour le Tableau 3), l'effectif du service de placement monte à 72. Si on y ajoute également le service d'orientation professionnelle (qui au Luxembourg s'occupe de l'apprentissage, plutôt que de l'orientation vers des emplois ordinaires) le total est 87. Ce dernier chiffre semble comparable avec l'effectif de 56 recommandé pour les services de "placement et orientation professionnelle" par la Fiduciaire Générale du Luxembourg (FGL, 1996), quand le chômage était à peine la moitié de son niveau actuel.¹⁹

46. Le nombre de conseillers *avec une fonction de "placement"* (au sens assez large mais sans compter le service d'orientation professionnelle, qui au Luxembourg s'occupe de l'apprentissage plutôt que le chômage adulte ou les emplois ordinaires) et *ayant un contact direct avec le public* (sans compter le personnel administratif) est 43 (25 placeurs, 8 consultants, 2 assistants sociaux et 8 personnes du SAPDE), Sur une base de 10 000 demandeurs d'emploi hors mesures, il y a donc 230 chômeurs par conseiller. C'est très au-dessus de la norme de 100 proposée par Arthur Andersen (1994) comme base de la réforme du SPE en Suisse (citée par OCDE, 1997, p.39).

47. Les demandeurs d'emplois inscrits au total incluent ceux qui sont affectés à une mesure active (3 500 environ). Et chaque demandeur, même s'il est aidé par un consultant ou par le SAPDE, est affecté à un placeur. Dans l'optique des placeurs, il y a environ 13 500 demandeurs environ pour 25 placeurs soit 540 clients par placeur.

48. L'ADEM organise le travail de placement en cellules différenciées par secteur industriel, chacun avec un "consultant" (voir ci-dessous) et 3 placeurs.²⁰

Les placeurs

Statut administratif et méthodes de recrutement

49. Le recrutement des placeurs s'effectue sur concours d'entrée au secteur public, suivi de l'affectation des candidats acceptés aux différentes administrations. Les placeurs sont donc souvent des personnes qui n'ont pas d'antécédents d'expérience sur le marché du travail privé.

50. La procédure d'affectation des candidats acceptés au concours d'entrée ne tient pas forcément compte des souhaits du candidat, ni du profil psychologique (un placeur a beaucoup de contacts avec le public, y compris un public difficile et un public en difficulté). Depuis quelques années, le processus d'affectation des candidats déjà acceptés au concours d'entrée a été assoupli avec la tenue d'ateliers où les administrations et les candidats se rencontrent. Malgré cet assouplissement, l'ADEM n'a pas le libre choix

19 Selon FGL (1996), sans les DAT (Division d'auxiliaire temporaire, précurseur au CAT Contrats d'auxiliaire temporaire) et les apprentis le service de placement en 1996 avait 29 personnes au total dont 22 "personnes fixes" et le service d'orientation professionnelle avait 9.5: une augmentation de 50% environ était préconisée. Selon l'autre audit *Bundesanstalt für Arbeit* (BA) (1996) il y avait 18 placeurs et ce nombre semblait suffisant à condition de libérer ce personnel de toute tâche administrative. Il faut pourtant noter que le BA allemand de l'époque ne faisait pas de pointage des chômeurs (18 a pu correspondre à un nombre suffisant si les conseillers n'ont pas à assurer une telle fonction). De plus, le BA allemand était plutôt un modèle à ne pas suivre: il a été largement critiqué pour le bas niveau de ressources consacrées au placement et les résultats en termes de chômage étaient effectivement mauvais. Par exemple, en 2002 le bureau fédéral d'audit a condamné le BA comme étant incapable de fournir un service de placement efficace, avec 600 à 800 clients par agent travaillant effectivement avec les clients (Knuth, 2007).

20 En 2006 les trois placeurs de chaque cellule effectuaient plusieurs tâches hors le placement proprement dit: l'inscription des demandeurs et des offres d'emploi et de certaines tâches administratives. En lien avec la loi du 22 décembre 2006, une différenciation des rôles était programmée pour 2007.

dans ses décisions d'embauche, à la différence de beaucoup d'autres SPE où souvent le personnel n'a pas le statut de fonctionnaire.

Niveau de responsabilité et d'expérience des placeurs

51. Le niveau de responsabilité des placeurs est élevé parce que:

- Le travail va bien au-delà du pointage des chômeurs ou de l'enregistrement administratif des inscriptions et des offres d'emplois. Le placeur devrait par exemple enquêter sur la disponibilité du chômeur et renégocier son projet professionnel afin de l'inscrire pour une profession où il risque de trouver un emploi. Le placement au Luxembourg est un processus contraignant, avec l'obligation faite aux employeurs de notifier les postes vacants et l'obligation pour les demandeurs de donner suite aux assignations. Une mauvaise assignation peut obliger le demandeur à accepter un poste qui n'est pas bien apparié avec ses capacités et ses souhaits personnels.
- Les placeurs orientent les demandeurs vers les mesures pour l'emploi. Les employeurs ou formateurs concernés s'intéressent également au profil des candidats; ils préfèrent engager les candidats les plus employables. Pour la mesure CAT-PU, le service emploi des jeunes de l'ADEM négocie avec les administrations employeurs et les candidats, mais l'enjeu de fond reste similaire. Le placeur doit pouvoir résister si nécessaire aux souhaits de l'employeur et du demandeur: il refuse l'attribution des places aux demandeurs qui sont employables sans aides et assigne les demandeurs non motivés aux mesures pour en faire un outil d'activation.

52. Mais les placeurs souvent ne sont pas très expérimentés:

- Comme on l'a rappelé ci-dessus, les placeurs n'ont pas obligatoirement d'expérience antérieure du monde du travail. Ils sont stagiaires pendant les 2 premières années à l'ADEM.
- Les candidats qui ont réussi le concours d'entrée au service public avec un bon score rentrent principalement dans les administrations plus prestigieuses ou préfèrent un travail administratif.
- On constate historiquement que les placeurs ne restent pas très longtemps avant de changer de poste, souvent par promotion interne à l'ADEM.²¹

Le statut des placeurs n'a pas toujours été une barrière à la "connaissance du terrain". Pendant les 15 premières années après la création de la prestation chômage en 1976, il y avait moins de mille chômeurs indemnisés (en stock moyen), ce qui a pu faciliter les contacts personnels avec les employeurs. Le chef de l'agence à Diekirch (rencontré en 2006) maintenait des contacts avec les employeurs et certains chefs de section à Luxembourg visitaient les entreprises quand ils étaient placeurs. Mais des problèmes sur le plan de la "connaissance du terrain" étaient déjà fortement ressentis dans le rapport FGL (1996), quand il y avait 5 000 demandeurs. Ce constat est à l'origine de la décision d'introduire les consultants en 1997.

Formation

53. Le Luxembourg n'a pas de structure permanente pour la formation des placeurs. Avec un effectif de 25 placeurs il n'y a que quelques nouvelles recrues par an. Dans le passé, des placeurs ont suivi des cours au centre de formation à Daum en Allemagne; environ la moitié des placeurs ont assisté à des cours donnés par une personne expérimentée dans le travail de l'ANPE en France.

21 L'Ombudsman par contre estime que les placeurs restent trop longtemps en poste; voir plus loin la discussion sur le "stress" et le "burnout".

54. Il faut continuer avec ce genre d'approche, qui permet d'élargir les perspectives des participants. Mais il n'existe pas de formations toutes faites pour le travail de placement. Les connaissances nécessaires seront en partie spécifiques à la situation au Luxembourg, à un secteur donné ou à des procédures spécifiques de l'ADEM. La formation sur le tas renforcée par des réunions ou séances de formation interne semble également une approche raisonnable.²² Pour acquérir l'expérience du terrain, avoir travaillé dans le privé et/ou rendre visite et parler avec les employeurs dans le cadre du placement est la meilleure formation.

Méthodes

55. Pour obtenir un meilleur résultat en termes de rapidité de placement des chômeurs et de qualité du service pour l'employeur, les placeurs doivent par exemple passer plus de temps à écouter les employeurs et s'engager avec les demandeurs peu motivés. Un rapport demandeurs d'emploi/placeur trop élevé ne permet pas de mettre en place ces approches et incite les placeurs à adopter une approche administrative sans jugement sur le fond: par exemple, effectuer les assignations selon le secteur d'inscription de l'offre et du demandeur en ignorant les autres critères.

Monopolisation des listes de demandeurs et d'offres d'emploi

56. Le SAPDE travaille (ou du moins il travaillait de 2002 à 2005) avec les demandeurs volontaires. Les consultants sélectionnent des candidats pour des ateliers de recrutement. Les placeurs sont donc les seuls à s'occuper en principe de tous les demandeurs d'emploi et toutes les offres d'emploi. Les consultants (à l'exception du consultant pour travailleurs handicapés et à capacité de travail réduite) ne sont pas responsables des chômeurs difficiles à placer et le SAPDE s'estime habilité à améliorer leur employabilité mais pas à effectuer les tentatives de placement. On a donc de facto un service de placement "scindé en trois" entre placeurs, consultants et le SAPDE.

57. Si plusieurs services différents peuvent intervenir sur le dossier d'un demandeur d'emploi donné, ou rajouter des informations relatives à un demandeur, ce principe est moins facilement applicable aux offres d'emploi traitées par la procédure d'assignation (voir ci-dessous). Dans les années 200 et 2001 avec le Plan d'encadrement des chômeurs (PEC) il y avait une certaine coopération entre les placeurs et le SAPDE pour des cas individuels, mais depuis l'augmentation généralisée des charges de travail et la focalisation du SAPDE sur les contacts volontaires avec des personnes peu employables, ce type de coopération semble ne concerner qu'un nombre de cas limité. Pour éviter la confusion alors que le temps pour coordonner les actions des uns et des autres manque, il semble nécessaire actuellement de faire gérer les assignations vers les offres d'emploi par les seuls placeurs. Mais cela empêche le SAPDE d'agir en véritable service "de placement" pour ses clients désavantagés.

Les "consultants"

58. Les "consultants" sont des conseillers détachés par les entreprises du secteur privé (souvent pendant quelques années seulement) à l'ADEM qui les finance. Ils assurent le contact avec les employeurs et des services ciblés sur leurs besoins.

59. Après une expérience d'échange temporaire d'agents de l'ADEM avec les responsables du personnel des grandes entreprises en 1996 (MTE, *Rapport d'activité 1996*), les premiers consultants ont été recrutés en 1997. Ils étaient 5 (plus un poste non pourvu) en 1997 et 10 en 2006.

22 L'ADEM organise en effet des formations internes de base (sur le droit du travail et les différents services de l'ADEM) et spécifique (sur le métier du placeur).

60. Un consultant est responsable pour le "secteur" du travail intérimaire (environ 500 personnes sont mensuellement en missions auprès de différentes agences intérimaires) et un autre s'occupe des personnes ayant le statut de travailleur handicapé et de ceux qui sont en reclassement externe (voir l'Encadré 1). Mais la plupart des consultants s'occupent d'un secteur industriel spécifique.

61. Les consultants ont de l'expérience "sur le terrain" et sont souvent plus âgés et mieux payés que les placeurs. A la différence du personnel statuaire de l'ADEM, ils n'ont pas de procédures définies à mettre en œuvre et leurs méthodes de travail sont assez variées. Dès 1997 il était souligné que les consultants se chargeraient de la sélection des candidats par le biais d'ateliers de recrutement ou d'entretiens de préembauche individuels. L'organisation des foires de recrutement avec une fonction de présélection par le consultant semble efficace en termes du nombre de placements effectués et de la satisfaction des besoins des grandes entreprises. L'efficacité est moins claire dans le secteur des petites entreprises.

Coordination entre consultants et placeurs

62. Les consultants peuvent effectuer des placements en présentant un demandeur ciblé au DRH d'une entreprise. Les placeurs recommandent à leurs clients chômeurs de participer aux foires et ils signalent au consultant des clients qui semblent avoir un profil approprié. Donc il existe une certaine coordination entre placeurs et consultants. Pourtant, le système de cellules "consultant + 3 placeurs" a des faiblesses:

- Il a accentué le manque de contact entre placeurs et employeurs. En 1996, les placeurs consacraient en moyenne une journée par mois à faire de la prospection en entreprise (FGL, 1996, p.55) mais à présent le temps consacré à la prospection par les placeurs est quasiment nul.
- Les consultants améliorent le service de l'ADEM pour les entreprises mais ne s'occupent qu'exceptionnellement des chômeurs difficiles ou très difficiles à placer. Leur travail financé par les fonds publics risque d'être similaire à celui des DRH de grandes entreprises ou d'agences de recrutement privées.

63. Le fait que les consultants s'occupent des chômeurs les plus employables est la réponse à une revendication patronale. Cela est peut-être une contrepartie politiquement raisonnable aux politiques d'obligation de notification des offres d'emploi et d'assignation systématique des demandeurs (voir ci-dessous) qui pèsent sur les employeurs. Mais cela n'est probablement pas l'approche la plus efficace du point de vue de la gestion du chômage. Dans les SPE d'autres pays de l'OCDE, il n'est pas rare que les offres d'emploi soient traitées plutôt mécaniquement et que les ressources humaines les plus qualifiées et plus coûteuses soient focalisées principalement sur le suivi des chômeurs difficiles à placer. Malgré la présence du SAPDE (voir ci-dessous), la situation à l'ADEM ne semble pas équilibrée de ce point de vue.

Les techniques de placement

L'assignation comme stratégie de placement

64. L'ADEM a toujours centré sa stratégie de placement – exception faite du travail des consultants – sur des procédures d'assignation, qui est l'invitation formelle par l'ADEM, adressée au demandeurs d'emploi, de contacter un employeur au sujet de son poste déclaré vacant. Habituellement 3 ou 4 personnes sont assignées pour une offre d'emploi. Le placeur de l'ADEM peut également convoquer plusieurs candidats potentiels pour présélection avant d'en adresser seulement 1 ou 2 à l'entreprise.

65. L'ADEM présente le nombre d'assignations comme le principal indicateur statistique concernant l'activité du service de placement, par exemple: "Tout au long de 2004, on note un regain d'importance des activités d'intermédiation. Le volume des assignations dépasse de 14,4% le nombre des activités réalisées en 2003..." (MTE, *Rapport d'activité 2004*). L'ADEM semble prendre le nombre d'assignations comme l'objectif mesurable du travail des placeurs.

66. Les autres SPE de l'OCDE présentent le plus souvent, à côté des statistiques de nombre d'offres d'emploi, le nombre de placements, c'est-à-dire les embauches effectives (selon les retours d'informations provenant des employeurs ou des candidats) de candidats qui ont répondu à une offre d'emploi notifiée au SPE. C'est le principal résultat mesuré dans les systèmes de gestion du SPE par objectifs (OCDE, 2005, Chapitre 5).

67. L'ADEM a introduit en 1997 (l'introduction expérimentale est citée dans MTE, *Rapport d'activité 1997*, p.94) dans ses locaux des bornes informatiques qui donnent accès aux offres d'emploi. A la différence de presque tous les autres pays de l'OCDE, les offres ne sont pas accessibles sur le site internet de l'ADEM. Les offres sont semi ouvertes, c'est-à-dire avec une description du poste mais sans fournir les coordonnées de l'employeur. Le demandeur d'emploi doit noter le numéro unique de l'offre et s'adresser à un guichet pour demander les coordonnées de l'employeur.

68. Les bornes sont consultées surtout par les travailleurs frontaliers et très peu par les demandeurs d'emploi inscrits. La technique de placement par assignations, plutôt que par publication d'offres pour rendre le marché du travail plus transparent, tente d'accorder la priorité aux chômeurs résidents par rapport aux frontaliers. Mais il n'est pas certain que cette approche soit efficace. Les SPE dans d'autres pays focalisent souvent leurs ressources sur les chômeurs de longue durée indemnisés mais sans essayer de "réserver" les offres d'emploi pour cette clientèle. Aux Pays-Bas le SPE a développé le concept d'engagement maximal sur tout le marché du travail, afin de "placer dans le sillage" les chômeurs de longue durée (MISEP, 1999, Section 2.4).

69. Avec la procédure actuelle de l'ADEM, il semble possible que les chômeurs indemnisés craignent s'ils se manifestent avec une demande pour les coordonnées d'un employeur de rentrer dans un processus d'assignation par leur placeur. Habituellement, un chômeur postule non seulement dans l'objectif d'obtenir une proposition d'embauche mais aussi dans un premier temps pour mieux apprécier si le poste et ses conditions de travail correspondent à ses attentes. Dans le cas contraire, le chômeur souhaiterait refuser une proposition d'embauche. Or, le refus d'une offre d'embauche peut être sanctionné même quand c'est le chômeur qui a pris l'initiative de postuler, ce qui bloque le libre jeu habituel du marché du travail en ce qui concerne les offres d'emploi du SPE. Dans d'autres pays la procédure de retour formel d'information de l'employeur, qui peut donner lieu à une sanction pour refus, ne semble pas être appliquée souvent aux candidatures spontanées. Cette procédure est probablement ciblée sur les chômeurs qui entrent dans une procédure de suivi intensif, dans laquelle les assignations forcées sont effectuées avec une réelle volonté de mettre en œuvre l'obligation d'accepter tout emploi convenable selon la loi (voir l'Encadré 2).

L'obligation de notification des postes vacants

70. A la différence des SPE de presque tous les autres pays de l'OCDE, l'ADEM bénéficie d'une obligation légale de notification des postes vacants par les entreprises. L'obligation semble assez bien respectée:

"Suite à une campagne d'information et de sensibilisation, l'ADEM a enregistré en 1996 et notamment en 1997 une progression des déclarations de places vacantes. Nonobstant cette amélioration, l'ADEM continue d'adresser une lettre de mise en demeure à tous les employeurs qui ont fait publier dans les journaux des offres d'emploi sans en avoir fait préalablement la déclaration aux services publics de

l'emploi. Jusqu'à la fin de l'année 1997, cette lettre a été adressée à presque 800 entreprises ou établissements. Une liste des employeurs en infraction a été dressée. Cependant aucun cas de récidive n'a été relevé jusqu'à présent." (MTE, *Rapport d'activité 1997*, p.92).

Encadré 2. Les offres d'emploi en libre service et la procédure d'assignation dans d'autres pays

Le libre service pour gagner du temps

Les autres pays de l'OCDE ont - à partir de 1970 environ - commencé à développer des procédures de consultation des offres d'emploi en libre service. En 1990, la plupart des SPE proposaient cette approche (OCDE, 1990). La majorité des pays ont à la longue abandonné l'utilisation systématique de procédures d'assignation pour une approche de libre service. Le premier avantage de cette approche est de permettre au personnel trop peu nombreux du SPE de se consacrer davantage à des services plus approfondis ciblés sur les demandeur difficiles à placer (OCDE, 1996a).

Quelques pays ont maintenu la procédure d'assignation relativement longtemps. La Finlande a instauré l'obligation de notification des offres d'emploi au SPE en 1987. Dans les années 90 ce pays traitait des offres d'emploi principalement par une procédure d'assignation (OCDE, 1996a); mais le chômage est devenu très élevé et cette approche n'a probablement pas facilité l'adoption de stratégies d'activation pendant les années 90. L'Allemagne semble avoir abandonné partiellement cette approche avec l'introduction complète de bornes informatiques dans les agences donnant libre accès à 60% des offres d'emploi en 1996 et l'introduction d'une obligation légale de chercher un emploi par ses propres moyens en 1998 (OCDE, 1996c, pp.65-72; Wunsch, 2006).

L'utilisation systématique de cette procédure au Luxembourg est donc exceptionnelle sur le plan international, même si elle retrouve une place dans les dispositifs modernes de suivi personnalisé.

Le libre service pour améliorer la qualité des candidatures

50

Les procédures de libre service ont été adoptées également parce que les SPE ont pris conscience du problème suivant (OCDE, 1996b):

"Les employeurs sont souvent mécontents des qualifications des candidats que leur envoie le SPE ou alors découvrent rapidement que nombre d'entre eux ne s'intéressent pas vraiment au travail proposé, et ne se portent candidat que pour remplir les conditions voulues pour conserver leurs droits aux allocations. Résultat, comme en Finlande, les employeurs montrent de moins en moins d'empressement à notifier leurs offres d'emploi au SPE."

Face à ce problème, les SPE ont souvent développé une stratégie différenciée: seuls les candidats qui répondent volontairement à une offre d'emploi affichée - qui sont souvent les candidats relativement qualifiés et motivés - sont adressés systématiquement aux employeurs. En même temps, d'autres mesures d'"activation" (telles que le Job Clubs ou atelier de recherche) sont conçues pour maintenir la disponibilité et l'orientation vers l'emploi de tous les chômeurs.

Le rôle de l'assignation dans les stratégies d'"activation" d'autres pays

La plupart des stratégies d'"activation" utilisent la procédure d'assignation, mais d'une manière plus restreinte qu'au Luxembourg. Il s'agit d'effectuer la majorité des placements par la voie du libre service et d'affecter des cas ciblés (par exemple, les chômeurs qui dépassent 6 mois au chômage alors qu'ils semblent en principe employables) à un conseiller pour le suivi personnalisé. Ce conseiller prendra le temps de comprendre la motivation et les capacités du chômeur et la nature des places vacantes appropriées et fera ensuite une série d'assignations, avec rappel de l'employeur afin de pouvoir mieux apparier et préparer le candidat la prochaine fois ou le cas échéant de proposer une sanction. Dans les situations de rapport chômeurs/offres élevé, il faut ménager les offres d'emplois. Les employeurs acceptent de se voir adresser un petit nombre de candidats non qualifiés voire non motivés et donner un retour d'information au SPE, mais pas dans une proportion élevée.

Les prestataires privés, payés selon les résultats, travaillent souvent avec les offres d'emploi non inscrites et les agences d'intérim, ou encore font des approches directes envers les employeurs pour trouver des places vacantes pas encore annoncées. Cela permet d'assigner les chômeurs difficiles à placer. En cas d'assignation non réussie, l'échec

ne vient pas directement du SPE et les employeurs ne sont pas découragés à inscrire leurs offres auprès du SPE.

71. Depuis 1995, l'employeur doit informer l'ADEM de toute ouverture de poste trois jours avant sa publication (depuis 1999 selon www.land.lu/html/dossiers/dossier_macro_eco/adem_2003_140504.html). La procédure de rappel de l'obligation a continué et ce dispositif semble contribuer à un taux de déclaration effective assez élevé, de 60% environ.²³ L'obligation est respectée par les grandes entreprises mais pas systématiquement par les petites. Un dispositif semblable contribue à un taux de déclaration élevé en Suède,²⁴ mais dans les autres pays de l'OCDE soit ce dispositif n'existe pas, soit (comme en Finlande ou en France) il existe en principe mais, sans sanctions ni rappels adressés aux employeurs, est souvent ignoré et a peu d'impact.²⁵

72. Les employeurs peuvent recourir à d'autres méthodes de recrutement: contacter les personnes qui ont fait une demande spontanée ; embaucher d'autres candidats avant d'avoir vu les candidats envoyés par l'ADEM ; embaucher sur recommandation personnelle ou proposer des postes stables aux intérimaires, etc. Le fait que les employeurs soient "contraints" de notifier leurs postes vacants permet à l'ADEM d'utiliser la procédure d'assignation, mais n'assure pas son efficacité. Pour l'activation des chômeurs par le suivi personnalisé et l'obligation de recherche d'emploi indépendante il peut être préférable de limiter les assignations à des chômeurs en procédure de suivi intensif, ce qui laisse un stock d'offres d'emploi non satisfaites et accessibles aux demandeurs et aux conseillers d'emploi autres que les placeurs.

Le flux d'offres d'emploi et de placements obtenus par la procédure d'assignation

73. L'Annexe 2 analyse les données de flux sur le marché du travail. Quelques faits saillants ressortent de cette analyse:

- Malgré l'obligation de notification, le flux annuel d'offres d'emploi notifiées au Luxembourg n'est pas particulièrement élevé. En 1999, au pic de la conjoncture, ce flux annuel correspondait à 8.5% de l'emploi salarié total, ce qui correspond au flux moyen dans un échantillon de 14 autres pays de l'OCDE (dont peu imposent l'obligation de notifier les offres d'emploi au SPE et certains où la "part de marché" du SPE est très limitée).
- Environ une offre d'emploi notifiée sur 8 en 2003 a donné lieu à une clôture confirmée de dossier pour demandeurs d'emploi assignés par les soins du service placement de l'ADEM et une offre sur 11 ou 12 en 2005.
- L'offre moyenne bénéficiait de 3.45 assignations. Les employeurs en 2005 ont donc reçu presque 40 assignations pour chaque résultat de clôture confirmée de dossier. Mais si ce chiffre peut être relativisé (les assignations n'impliquent pas toujours des entretiens d'embauche individuels puisque certains intéressés ne se donnent pas suite à l'assignation certaines assignations concernent les ateliers de recrutement) mais il reste très élevé.

74. En 2005, sur 20 357 clôtures de dossiers, il y avait 1 478 dossiers clôturés pour demandeurs d'emploi assignés par les soins du service placement de l'ADEM, 4 711 pour demandeurs d'emploi occupés

23 FGL (1996, p.51) rapporte que selon une analyse 'ad-hoc', 40% "du total des créations d'emplois" étaient déclarées à l'époque.

24 Selon des données ou des estimations anciennes (OCDE, 1990, note 5, cite 2/3 des postes vacants notifiés en Suède; voir également OCDE, 2001a, Tableau 1).

25 En Norvège, l'obligation n'est pas appliquée directement mais le SPE enregistre lui-même les offres d'emploi annoncées dans les journaux ou d'autres média.

de leur propre initiative et 325 pour demandeurs d'emploi réengagés par leur ancien employeur. Donc les trois quarts des embauches de demandeurs d'emploi ne correspondent pas à des assignations. Beaucoup sans doute ne correspondent pas à des offres d'emploi notifiées. Ce phénomène indique l'existence d'une "part de marché" qui échappe à l'ADEM et qu'elle pourrait essayer de gagner, et un potentiel d'impact pour des stratégies d'encouragement de la recherche d'emploi autonome.

75. Les responsables de l'ADEM signalent que le motif de clôture de dossier n'est pas toujours connu, ce qui peut fausser les statistiques. Il semble utile de mener une analyse statistique avec les données du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS)²⁶ pour identifier le flux total d'embauches dans l'économie luxembourgeoise, les embauches qui correspondent à des assignations par l'ADEM (identifiées et non identifiées dans ses statistiques) et les caractéristiques (le secteur, l'existence ou non d'une offre d'emploi notifiée) des postes occupés à l'initiative des demandeurs.

La mise en œuvre de critères d'éligibilité

Emploi approprié

76. Des critères stricts de l'emploi approprié sont définis dans un règlement grand-ducal du 25 août 1983. La lecture du rapport MISEP (1986) indique qu'à cette époque, l'indemnisation du chômage était gérée avec beaucoup de rigueur:

Les critères déterminés sont: le niveau de rémunération, l'aptitude professionnelle, l'aptitude physique et psychique, le trajet journalier, la situation familiale, le régime de travail, les conditions de travail. Certains de ces critères sont assez restrictifs afin de limiter le nombre de cas de refus d'emploi. ...un emploi est convenable si le niveau de rémunération égale celui de l'indemnisation à laquelle le demandeur peut prétendre. L'aptitude professionnelle est interprétée de manière large: même le travail manuel peut être assigné au demandeur qui a effectué principalement un travail d'employé [sous certaines conditions]. La situation familiale du demandeur doit être particulièrement grave avant d'être considérée comme une entrave. De même, le demandeur doit avancer des circonstances très sérieuses pour pouvoir refuser une assignation sous prétexte d'un régime de travail spécifique. [traduit de l'anglais].

77. Ces critères de l'emploi approprié semblent trop stricts pour être raisonnablement appliqués dans toutes les situations. Certaines mesures pour l'emploi (les travaux extraordinaires et le Pool des assistants) payaient²⁷ aux participants jusqu'au double du SSM - en reconnaissance soit de leur ancienneté soit de leur diplôme – ce qui semble incohérent avec l'obligation selon le règlement grand-ducal de 1983 d'accepter presque tout emploi.

78. L'obligation d'accepter presque tout travail est pertinente si le chômage s'est prolongé au-delà de certaines limites, ce qui signifie que le demandeur d'emploi ne cherchait pas activement ou avait des

26 Actuellement le personnel de l'ADEM accède aux données de la CCSS pour vérifier les cotisations antérieures ou actuelles des demandeurs d'indemnisation. Il se peut pourtant que la législation sur la protection de données nominatives empêche le croisement de fichiers de la CCSS avec d'autres. D'autres pays croisent les informations sur les cotisations à la sécurité sociale avec celles sur le chômage, à la fois pour détecter les fraudes et pour les besoins de l'analyse statistique (OCDE, 2005, Chapitre 5, note 10 cite des exemples). Les représentants de onze pays participants au Peer Review Programme (2004) avaient le sentiment que les questions de protection des données et de la vie privée ne sont pas un obstacle majeur si la volonté politique existe.

27 Le montant de l'allocation versée aux participants dans la mesure Pool des assistants a récemment été aligné avec celui des CAT-PU.

attentes irréalistes par rapport aux possibilités réellement offertes sur le marché du travail. Mais pendant les premières semaines ou les premiers mois (selon la durée probable du nouvel emploi) d'un épisode de chômage, le demandeur d'emploi en principe doit chercher l'emploi le plus adapté et pas le premier emploi disponible. Puisque les situations individuelles sont variées, il est raisonnable d'individualiser la définition de l'emploi approprié pendant ces premières semaines ou les premiers mois. Un entretien au début du chômage (sans lequel l'indemnisation ne peut pas commencer) peut établir un plan d'action personnalisé qui précise le champ de recherche d'emploi.

Présentation à la convocation

79. Un autre domaine où les critères d'éligibilité jouent est la sanction ou l'absence de sanction des personnes ne se présentant pas à une convocation pour d'autres interventions. En 2006, 3993 personnes ont été convoquées pour des ateliers en guise de préparation des actions de recrutement mais seulement 2666 y ont participé effectivement, soit 66.8% (ADEM, *Rapport d'activité 2006*).

80. Les proportions de personnes participantes, suite à une convocation pour atelier, sont un peu moins élevées pour les ateliers de présélection à une formation et de recrutement et nettement moins élevées pour les ateliers de stratégies de recherche d'emploi et de motivation. Certaines absences sont motivées, mais beaucoup ne le sont pas. L'ADEM peut alors émettre une lettre qui convoque le chômeur au sujet de son absence à l'atelier (ou à l'entretien d'embauche avec un employeur). Après l'entretien, le placeur prend la décision de sanctionner ou non.

Sanctions

81. Les procédures de sanction ne sont pas systématiquement suivies. Une raison en serait le manque de temps: convoquer individuellement les personnes qui ne se sont pas présentées à un atelier peut prendre plus de temps que la préparation et la présentation de l'atelier. La mise en œuvre des sanctions s'est pourtant renforcée récemment (depuis l'automne 2005). Elle dépend également des agents, des signaux émanant de la structure de gestion et de la volonté politique. Dans d'autres pays, les variations régionales et temporelles des taux de sanction sont souvent très importantes (Grubb, 2001, pp.216-218).

82. Les sanctions pour non présentation sont souvent des exclusions temporaires du fichier de l'ADEM (de 7 jours ou de 2 mois) de chômeurs non indemnisés. Le risque alors est que les personnes soient tenues (par l'administrateur de leur revenu de remplacement tel que le RMG) de s'inscrire, mais soient ensuite exclues pour non présentation et ensuite incitées de s'inscrire de nouveau, etc. Les services de placement et d'indemnisation (le SNAS, pour les bénéficiaires du RMG) doivent coordonner leurs interventions pour assurer plus d'efficacité.

83. L'ADEM sanctionne toujours les refus explicites de travail, avec 232 retraits de l'indemnité de chômage complet en 2005 et 347 en 2006 pour refus de travail et de participation à des mesures ou abandons (voir l'Annexe 2). Il s'agit souvent d'une non présentation suite à une assignation.

Disponibilité et aptitude au travail

84. Il est moins clair à quel point l'ADEM peut sanctionner des comportements tendant à faire échouer un entretien d'embauche, habituellement plus courants que les refus explicites. Le critère de la disponibilité (à la différence du critère de l'emploi approprié) n'est pas très appliqué au Luxembourg. Dans d'autres pays il peut s'agir de procédures d'évaluation préalable de contraintes horaires (liées à la situation personnelle ou familiale) ; de l'évaluation par entretien du réalisme des souhaits professionnels ; de la signature d'un engagement à ces sujets ; de l'obligation de fournir des preuves d'actes personnels de recherche d'emploi, etc.

85. L'un des employeurs rencontrés en 1996 (FGL, 1996) voulait que l'ADEM réponde "autrement que par 'ce n'est pas notre affaire' face au désintérêt évident de certains chômeurs pour le travail..." (FGL, 1996, p.34). Peu de temps après, les quatre éducateurs gradués nouvellement engagés à l'ADEM ont analysé la situation de chacun des 777 chômeurs de longue durée. Selon cette analyse, 30% n'étaient pas réellement à la recherche d'un poste, 38% se jugeaient inaptes pour un travail régulier et 47% étaient peu ou pas impliqués dans des démarches personnelles d'insertion professionnelle. Au total 64% des chômeurs de longue durée présentaient soit un ou soit plusieurs des ces freins à l'insertion (MTE, *Rapport d'activité 1997*, p.95). Selon cette analyse, l'ADEM déjà en 1997 acceptait l'inscription de personnes peu disponibles pour le travail.²⁸

86. Selon les informations récentes, les problèmes de manque de motivation sont répandus. Un consultant note que chez les jeunes un manque de qualifications va souvent de pair avec un manque de motivation évident (ADEM, *Rapport d'Activité 2005*); le SAPDE remarque que pour les anciens salariés de Monopol (plan social de mai 2006) les indemnités sont très séduisantes et les "mauvaises nouvelles" concernant les conditions de retour au travail font rapidement le tour parmi ce personnel (ADEM, *Rapport d'Activité 2006*); les travailleurs à capacité réduite semblent préférer un reclassement externe (situation de chômage) à un reclassement interne (situation de maintien dans l'emploi).²⁹ Dans ce genre de situation, le SPE a une charge additionnelle de travail peu productif, voire contre-productif dans la mesure où les tentatives de placement de personnes peu disponibles nuisent à sa réputation auprès des employeurs et apprennent aux travailleurs qu'il est souvent possible de rester indemnisé sans être disponible. Les critères légaux de disponibilité, d'exigences de recherche active, etc. doivent trouver le juste équilibre entre la protection des droits individuels et la possibilité de sanctionner les comportements qui rendent inefficaces les tentatives de placement.

Intégration ou séparation des administrations de l'assurance chômage et de placement

87. La séparation institutionnelle des fonctions de placement de l'administration de l'assurance chômage ne pose pas de problème dans certains pays, mais l'OCDE a depuis longtemps préconisé leur intégration. La première recommandation de *l'Etude de l'OCDE sur l'emploi* de 1994 sous le thème "Élargir et améliorer les politiques du marché du travail" était de

Intégrer trois fonctions de base au sein du SPE: services de placement et de conseil ; versement des prestations de chômage ; et gestion des programmes visant le marché du travail.

88. L'administration des prestations comporte certaines tâches pleinement distinctes du placement et du conseil, mais aussi des tâches liées à des fonctions telles que: déterminer les antécédents professionnels

28 A noter que le nombre de demandeurs d'emploi et de chômeurs indemnisés en 1996 était plus du double du pic des années 80, alors que le personnel de l'ADEM avait peu augmenté (probablement de 86 à 97 agents, non fonctionnaires compris, voir l'Annexe 2).

29 « Au niveau des recours, la majorité des salariés reclassés en interne par la Commission Mixte, vise une réforme de la décision de la Commission Mixte. Ils plaident soit en faveur d'un reclassement externe – ce qui revient à une procédure « chômage – attente » et inactivité prolongée, soit en faveur d'un accès direct à l'invalidité – inactivité temporaire ou définitive. Rares sont ceux, reclassés en externes, qui plaident en faveur d'un reclassement interne leur permettant de réintégrer de facto leur entreprise. » (Hartmann-Hirsch, 2006). Au 13 juin 2007, 60 recours avaient été introduits par des salariés contre des décisions reclassement interne et 34 contre des décisions de reclassement externe (dont la moitié visait un reclassement interne). Le taux global de recours est presque quatre fois plus élevé en cas de reclassement interne. Hartmann-Hirsch (2006) affirme incorrectement que l'appel contre reclassement interne réussit presque systématiquement: en fait sur les 60 recours introduits, jusqu'à présent 8 décisions de reclassement interne ont été réformées en reclassement externe alors que 34 personnes ont été déboutées ou se sont désistées de leurs recours (informations fournies par l'ADEM).

du demandeur et les raisons de sa séparation de son dernier employeur, déterminer s'il est disponible pour le travail au sens défini par la loi, savoir s'il effectue un travail non déclaré. Le travail du placeur/conseiller comporte les tâches d'évaluation de la disponibilité du demandeur et du caractère légitime ou non de son comportement sur le marché du travail et par rapport au service de placement. En proposant de séparer ces deux fonctions du SPE sur le plan institutionnel comme l'a fait FGL (1996), il faudrait porter une grande attention à la question de comment une collaboration suffisamment étroite et intense entre elles sera assurée. En cas de séparation, il faut une collaboration non seulement au départ et dans des contextes favorables mais sur les décennies et dans les contextes de surcharge de travail, de nomination de directeurs des administrations avec des idées contrastées, etc.

89. Dans un SPE "intégré", le risque est que le travail administratif de traitement des allocations et des autres aides évince le travail de placement. Le travail administratif met en œuvre des procédures légalement définies et devient prioritaire en situation de manque de ressources, par exemple de hausse de chômage sans augmentation des effectifs. Un facteur qui risque d'aggraver cette tendance pour l'ADEM est le poids de l'administration de réglementations et de droits et d'aides. Le personnel de contrôle et des services de Prestations de chômage, de Maintien de l'emploi, du STH et STCTR est aussi nombreux que le personnel du service de Placement (qui gère en fait l'aide "bonification d'impôt") et du SAPDE. Plusieurs aides ont été créés dans les années 90 et le STCTR n'existait pas avant 2003. Il est plus difficile maintenant pour la direction (ou la clientèle) de l'ADEM d'adopter une optique où - les autres fonctions administratives et légales étant correctement gérées sans trop de problèmes - la gestion de la fonction placement reste prioritaire.

E. Le service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE)

Historique et personnel

90. L'origine du SAPDE se trouve dans une décision du Comité de coordination tripartite du 3 mai 1995, qui s'est manifesté par l'affectation de quatre éducateurs gradués au service de placement de l'ADEM en 1997 (MTE, *Rapport d'activité 1997*). Le *Rapport d'Activité 2000* de l'ADEM fait mention d'une équipe PEC (Plan d'encadrement psychosocial individuel de demandeurs d'emploi) qui a effectué (entre autres choses) 468 interventions d'accompagnement personnalisé dont 73 seulement par un agent psycho-social (psychologue, éducateur gradué). Dans le *Rapport* de 2001, le SAPDE figure comme un service à part qui met en œuvre le PEC, toujours avec chiffrage des actions telles que des propositions de formations et de mesures actives, recherche intensive de patrons, etc. En 2002, à côté des mesures collectives comme le Club Emploi et les ateliers, les interventions individuelles du SAPDE s'orientent vers les Bilans d'Insertion Professionnelle, Bilans de Compétences et d'autres activités d'évaluation. De 2002 à 2004 le PEC n'est plus défini.³⁰ A l'origine, le SAPDE convoquait les demandeurs sur une base obligatoire, mais cette approche n'était pas facile à gérer et la participation a été rendue volontaire, sans doute en lien avec les évolutions décrites dans les *Rapports d'Activité*.

91. En 2006 le SAPDE a 14 agents au total (y compris de temps partiels; voir le Tableau 4), dont six psychologues et quatre éducateurs gradués (dont deux stagiaires). Les SPE d'autres pays ne semblent pas avoir un service similaire, ou si ce service existe sa taille est réduite comme c'est le cas du *Psychologischer Dienst* du *Bundesanstalt für Arbeit* en Allemagne et n'a probablement aucun rôle dans la grande majorité

30 Le sigle PEC figurait dans le Rapport d'Activité de 1999 mais pour signifier "plan d'évaluation des chômeurs" plutôt que "plan d'encadrement". De 2002 à 2004 l'activité est décrite en termes d'évaluation (analyse, consultation, discussion, enquête). En 2005 le sigle est défini comme plan d'encadrement alors que l'activité reste plutôt celle d'évaluation.

des épisodes de chômage.³¹ Les instruments lourds d'analyse et d'évaluation, notamment les Bilans de Compétences, jouent un rôle important dans la gamme des interventions de l'ANPE en France, mais ils ne sont pas mis en œuvre par un service spécialisé et cet aspect de l'approche française est relativement exceptionnel.

92. En Finlande, 10% environ du personnel du SPE (un service de placement, qui ne gère pas l'indemnisation) sont des psychologues appartenant à un service d'orientation professionnelle. Dans quelques autres pays, le financement public d'un service d'orientation professionnelle est du même ordre (jusqu'à 10% du financement total du SPE dans un sens large) mais il s'agit d'une organisation indépendante. Parmi les pays où l'orientation professionnelle est intégrée au SPE principal, Sultana et Watts (2006) constatent:

A common dilemma relates to the tension – reported in many of the country responses – between (a) the largely liberal background and training of persons coming through training in psychology and psychology-related courses which encourage humanistic, client-centred perspectives (an approach and philosophy that are in principle in tune with the renewed emphasis on personalised service models within European PES) and (b) the realities of severely restricted labour market opportunities... tight labour markets pit the client-centred ethic against the job-placement imperative.

Bien que cette remarque concerne les services d'orientation professionnelle plutôt qu'un service d'accompagnement de chômeurs défavorisés, le travail du SAPDE risque de subir une tension similaire entre l'approche psychologique et l'impératif de placement.

Le groupe cible et l'objectif du service

93. En 2005, sur 6107 demandeurs convoqués qui passaient leur 3ème (pour les jeunes) ou 6ème mois d'inscription, 64% étaient présents pour la présentation du service, dont 31% ont demandé une aide, soit 20% des demandeurs convoqués. Le diagnostic établi pour les demandeurs présents indique dans 70% des cas une très faible employabilité avec « solutions à court terme inexistantes ». Le suivi individuel de ces personnes semble occuper une part importante du temps du SAPDE alors que le service ne croit pas pouvoir souvent aboutir à une réinsertion. Le SAPDE présente l'exemple d'une personne pour laquelle:

"On comprend facilement qu'un accompagnement rapide vers l'emploi est pure illusion dans ce cas et à quel degré des résultats du type « a trouvé du travail ou pas après avoir passé par le SAPDE » peuvent paraître ridicules." (ADEM, *Rapport d'activité 2005*)

94. Pourtant l'accompagnement personnalisé est un outil, voire le principal outil, dans les stratégies d'activation adoptées par d'autres pays. Il est normalement rendu obligatoire et ciblé sur les demandeurs d'emploi d'employabilité moyenne ou faible plutôt que sur les demandeurs dont les chances d'insertion sont quasi inexistantes. Par exemple:

31 Le Psychologischer Dienst comporte 424 postes pour psychologues et 620 collaborateurs (y compris le personnel à temps partiel: www.arbeitsagentur.de/nn_26236/zentraler-Content/A10-Fachdienste/A102-PD/Allgemein/Psychologischer-Dienst-Allgemein.html), soit 1.2% du personnel total du BA (à peu près autant que son service médical) et 4% du nombre d'agents statutaires de placement. Ainsi l'agence moyenne en Allemagne aura habituellement 2 psychologues sur 400 agents au total: le Rapport d'information de base (MISEP, 2003) remarque seulement "Si cela s'avère nécessaire et avec son accord, le demandeur d'emploi peut être examiné par le médecin ou le psychologue de l'agence pour l'emploi." Les 14 agents du SAPDE représente 7% du personnel total de l'ADEM.

- Le "processus de Luxembourg" de l'Union Européenne à partir de 1997, prévoyant qu'un nouveau départ soit proposé à tout chômeur adulte avant 12 mois au chômage, a le plus souvent été mis en œuvre avec l'obligation de participer à des entretiens.³²
- La participation à des "plans d'action individuels" (Danemark, Finlande, etc.) et des programmes tels que les New Deals (Royaume Uni) ou le "contracted case management" (Australie) est obligatoire pour des groupes cibles définis.
- Les prestataires privés, payés en fonction des résultats obtenus avec des groupes de clients déjà "difficiles à placer", focalisent leurs efforts d'accompagnement personnalisé sur les clients qui peuvent encore être placés.

95. Il est vrai que quand l'Australie a sous traité ses services d'emploi à des prestataires payés en fonction des résultats, elle a créé un programme à part - le *Personal Support Program* (auparavant *Community Support Program*) - pour les personnes percevant l'allocation de chômage (il s'agit d'une prestation d'assistance et pas d'assurance) mais présentant des barrières et des désavantages tels qu'elles ne peuvent pas bénéficier des programmes pour l'emploi (OCDE, 2001b). Les participants à ce programme sont actuellement d'environ 40 000, soit 14% du nombre de chômeurs de longue durée.

96. Pour permettre à l'ADEM de se focaliser mieux sur la mission de placement³³ les personnes peu disponibles ne devraient pas être indemnisées (le cas échéant elles auront droit au RMG), ou si les critères assouplis permettent l'indemnisation il faudrait un service à part comme dans le modèle australien. Ensuite, la mission du SAPDE pourrait être plus clairement définie avec pour objectif de contribuer au retour à l'emploi. Un personnel adéquat pour le suivi systématique et obligatoire d'un grand sous-groupe de demandeurs (par exemple, les chômeurs indemnisés depuis plus de six mois) suffit pour satisfaire également les demandes volontaires d'accompagnement, moins nombreuses, de la part des autres catégories de demandeurs.

97. On peut se demander si le taux élevé de classifications « solutions à court terme inexistantes » par le SAPDE est justifié. Le placement des chômeurs de longue durée est toujours difficile à cause des obstacles personnels à l'employabilité et des exigences du marché du travail, mais leurs taux de retour à l'emploi ne sont pas nuls. Au contraire, le nombre de chômeurs de longue durée varie fortement entre pays et dans le temps, selon des facteurs tels que le système d'indemnisation, la conjoncture et les interventions du SPE. Quand les conditions sont réunies, les personnes concernées arrivent souvent à vivre avec ou dépasser les obstacles personnels mêmes assez importants. Il n'y a pas de raison évidente pour que l'employabilité moyenne des demandeurs d'emploi au Luxembourg soit moindre qu'ailleurs,³⁴ sauf éventuellement pour les cas de travailleurs handicapés (puisque certains pays comme le Luxembourg par le passé accordent l'invalidité plus facilement).

32 Par exemple en 1998, la France a proposé aux demandeurs d'emploi un *service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi* qui a déclenché bon nombre de radiations pour non présentation (www.social.gouv.fr/htm/actu/exclu_igas/chap026.htm). En 1998 et 1999, l'Irlande a mis en oeuvre un *Employment Action Plan* pour les chômeurs de longue durée (voir OCDE, 2003, encadré 4.8 pour plus de détails).

33 Souvent l'accompagnement social qui ne contribue pas directement à l'objectif de placement accueille les non chômeurs autant que les chômeurs et ne fait pas partie de la mission du SPE.

34 Le taux d'emploi au Luxembourg est un peu au dessus de la moyenne européenne (EU-15) pour la tranche d'âge 25 à 54 ans et nettement en dessous de la moyenne dans la tranche d'âge 55 à 64 ans.

Outils et méthodes

98. L'accompagnement personnalisé est efficace quand il consiste en une activité non seulement de conseil et de construction d'un projet personnel, mais aussi de placement, de contrôle des critères d'éligibilité (le suivi intensif permet d'identifier la non disponibilité ou un projet irréaliste) et d'orientation vers les mesures pour l'emploi. Dans l'architecture actuelle de l'ADEM, les placeurs ont tendance à monopoliser l'accès aux offres d'emploi et aux mesures et leur charge de travail rend la coopération difficile (voir ci-dessus). Pour les 20% des cas diagnostiqués avec une employabilité moyenne, le SAPDE propose des ateliers sur la recherche d'emploi: "découvrir ses compétences et construire un projet réaliste", "le lieux d'insertion et les lieux de recherche d'emploi", "CV, lettres de motivation" et "l'entretien d'embauche" (ADEM, 2005).

99. Dans une optique d'activation, la participation aux différents ateliers pourrait être rendue obligatoire (une variante de cette approche est d'exiger des actes de recherche d'emploi et compter la participation aux ateliers comme une telle action). Mais les ateliers, même avec une participation obligatoire, sont des activités collectives. Ils ne remplacent pas un accompagnement plus personnel où par exemple le conseiller et le demandeur examinent les actions de recherche du mois précédent et les actions à effectuer avant le prochain entretien.

Encadré 3. La relance de l'accompagnement personnalisé par la Loi 5611

La Loi 5611, adoptée le 22 décembre 2006 et intégré au Code du Travail mis à jour le 9 mai 2007, introduit une *convention d'activation individualisée* qui fixe les droits et obligations respectifs des services de l'Administration de l'emploi et du chômeur et précise dans la mesure du possible son plan d'insertion ou de réinsertion. La convention d'activation est proposée avant la fin du troisième mois d'inscription pour les demandeurs âgés de moins de 30 ans et avant la fin du sixième mois dans les autres cas. Lorsque le chômeur ne respecte pas ses obligations fixées par la convention d'activation, notamment en matière d'efforts propres à déployer dans le cadre de la recherche active d'un emploi approprié, un retrait de l'indemnité de chômage définitif ou temporaire de cinq jours à trois mois peut être décidée.

Au cours des discussions avant l'adoption de cette loi, deux articles du projet de loi qui prévoyait l'abolition de l'indemnisation des jeunes demandeurs sans antécédents de travail après six mois d'inscription et une période de carence de six mois à la fin d'une mesure avant de bénéficier de l'indemnité de chômage ont été retirés. La convention d'activation est censée inciter à la recherche active d'un emploi dans ces situations.

Avec la structure du chômage de 2006 (la moitié des demandeurs inscrits l'étaient depuis au moins de six mois et le tiers des demandeurs étaient âgés de moins de 30 ans), cette convention s'appliquera à environ 55% du stock de chômeurs et à environ 30% des nouveaux épisodes de chômage.

Un concours pour recruter des placeurs a eu lieu début 2007 et les placeurs seront déchargés de tâches administratives au moment de la mise en œuvre de la convention d'activation en Juillet 2007 (www.paperjam.lu/c/article/17469.html). En même temps la convention d'activation est individualisée, ce qui suppose l'implication du SAPDE dans son élaboration.

Le Luxembourg avec le Portugal en 2007 sont parmi les derniers pays de l'OCDE à avoir introduit le principe de preuve de recherche active (OCDE, 2007a). Le plus souvent ce principe est énoncé dans la loi fondamentale de l'assurance chômage mais au Luxembourg comme pour quelques autres pays il est appliqué dans le cadre d'un plan d'action. La nature des preuves à apporter et la fréquence exigée seront individualisées et les paramètres qui seront typiquement appliqués ne sont pas connus pour l'instant.

Si la Loi 5611 est un premier pas, il reste que l'introduction d'un plan d'action individuel a été souvent un instrument dans un processus plus large de renforcement du suivi des chômeurs. C'est le cas de la France où le taux de chômage est tombé récemment à des niveaux historiquement bas (quoique toujours élevés en comparaison internationale); la France a introduit le *projet d'action personnalisé* en 2001 et ensuite quasi doublé le personnel de l'Agence nationale pour l'emploi, triplé la participation des chômeurs à des services spécialisés et introduit début 2006

des entretiens mensuels personnalisés (OCDE, 2007a).

100. Avec la mise en œuvre de la convention d'activation qui entre en vigueur en Juillet 2007 (Encadré 3), le nombre de placeurs sera augmenté et ils seront déchargés de certaines tâches administratives. En même temps le SAPDE sera davantage consulté³⁵, ce qui permet d'anticiper un regain de coopération avec le service de Placement et une re-focalisation sur les objectifs de retour à l'emploi. La nouvelle loi fait référence à la prise en compte de besoins individuels: plusieurs catégories de demandeurs étaient mentionnées par le ministre en Novembre 2006³⁶ et le SAPDE en 2005 et 2006 a appliqué une méthode spécifique de catégorisation (le modèle de l'employabilité du professeur Limoges; voir ADEM, *Rapport d'activité 2006*). Le profilage par le SAPDE pourrait donc influencer le contenu des conventions individualisées.

F. Les mesures actives

La comparaison internationale des dépenses sur les mesures actives

101. Au cours de cet audit il est apparu que les comparaisons internationales de dépenses sur les mesures actives risquaient d'être faussées par la nature incomplète des statistiques luxembourgeoises dans les bases de données internationales d'Eurostat et de l'OCDE. Les données ont été révisées dans quatre domaines (voir l'Annexe 3):

- Le Service public de l'emploi (SPE): voir ci-dessus Section C.
- Les mesures "Cours d'insertion professionnelle" et "Rééducation professionnelle (travailleurs)": des données pour ces mesures, gérées par le Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, manquaient. Elles ont été tirées du budget du Fonds pour l'emploi, qui finance ces mesures.
- Mesures Spéciales: ces mesures ne figuraient pas dans les statistiques internationales alors que depuis 1997 une partie du personnel employé par les associations concernées est comptabilisée par l'ADEM comme demandeur d'emploi en mesure. Les données révisées incluent le coût salarial de cette partie (estimée à 14.1 m€ en 2005) comme mesure de création d'emplois.
- Affectations temporaires indemnisées (ATI): ces mesures ne figuraient pas non plus dans les statistiques internationales. Dans les statistiques révisées depuis 2004, le *Bulletin Luxembourgeois de l'emploi* compte les participants en ATI comme bénéficiaires de mesure et exclut ces participants des statistiques de demandeurs d'emplois résidents. Les données révisées incluent le financement de tous les ATI (pas seulement les cas où le participant est inscrit à l'ADEM) comme dépenses sur une mesure de création d'emplois.

Ces éléments additionnels augmentent les dépenses totales sur les programmes actifs du marché du travail de 75% en 2002 et de 50% en 2004 (les dépenses pour ATI ayant diminué entre ces deux dates).

35 Voir www.mte.public.lu/actualites/articles/2007/03/20070321_cp_rapport_adem/index.html.

36 Voir www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/11/15biltgen/index.html.

L'importance des emplois aidés

102. Dans les données révisées pour le Luxembourg (Tableau 5), les mesures de création d'emplois représentent un tiers des dépenses actives. Ce poids qui n'a presque pas d'équivalent parmi les pays "de référence"³⁷ semble pourtant refléter l'orientation des politiques du marché du travail. Si la concertation sociale est au cœur du "modèle luxembourgeois", ce modèle est souvent identifié à une politique de création d'emplois pour prévenir le chômage. Dans le domaine des licenciements:

Le modèle Luxembourgeois a d'abord été adopté par la sidérurgie qui est le secteur industriel le plus important du pays. Plus tard, il a été introduit dans d'autres secteurs d'activités au Luxembourg avec un certain succès... L'innovation de faire exécuter des travaux d'utilité publique par des salariés qui seraient licenciés dans d'autres pays est acceptable au Luxembourg mais pourrait être difficile à faire passer dans certains pays (Bernard Brunhes Consultants, 2000).³⁸

Tableau 5. Distribution des dépenses relatives aux programmes actifs du marché du travail au Luxembourg et dans les pays de référence, 2003-2005

	1. Service public de l'emploi et administration	2. Formation professionnelle	4. Incitations à l'emploi ^a	5. Emploi protégé et réadaptation	6. Création directe d'emplois	7. Aides à la création d'entreprise
	Pourcentage du total pour les programmes actifs (Catégories 1 à 7) ^b					
<i>Luxembourg</i>	13.8	23.7	27.6	1.6	33.3	0.0
Autriche	27.6	50.5	9.2	5.8	6.6	0.3
Danemark	17.0	30.2	25.7	27.1	0.0	0.0
Finlande	18.9	40.9	19.0	10.8	8.8	1.6
Norvège	16.3	52.1	5.6	17.5	8.5	0.0
Pays-Bas	34.3	10.6	5.6	39.8	9.7	0.0
Suède	18.5	26.9	34.5	17.4	0.0	2.7
Suisse	17.5	38.4	10.2	32.7	0.0	1.2
UE-9 ^c	25.8	27.5	16.5	17.8	10.9	1.6
UE-8 ^d	23.1	27.8	17.3	18.7	11.5	1.7

a. Y compris la Catégorie 3, Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi.

b. Le total pour les programmes actifs ne tient pas compte de quelques programmes non ventilés par catégorie.

c. UE-9 défini comme dans le Tableau 1.

d. Moyenne pour les pays de l'UE-9, sans le Royaume-Uni où la Catégorie 1 représente 70% du total pour les programmes actifs.

Source: OCDE (2007a), Tableau J; voir la source pour des notes détaillées et l'Annexe 3 pour le Luxembourg.

103. Jusqu'à 33 m€ de dépenses supplémentaires en 2004 pourraient être interprétées comme dépenses pour la création d'emplois en sus des 42 m€ déjà inclus dans les données révisées du Tableau 5. En effet:

37 En Finlande jusqu'à 1994 ou 1996 les mesures de création d'emplois (travaux publics, emplois temporaires dans les administrations et les communes) avait un poids similaire; et elles ont toujours un poids similaire en Belgique.

38 Voir aussi le titre d'un article de presse: "Le modèle luxembourgeois perdure chez Arcelor. Accord sur 1093 emplois supprimés sans licenciements, 360 millions d'euros d'investissement" (article de J-M Denninger dans *La Voix du Luxembourg* du 25 juin 2004, cité par Statec, 2005).

- Les contrats d'auxiliaire temporaire (CAT): ces contrats (17 m€ en 2004 dont 3 m€ pour les CAT dans le secteur privé) sont comptabilisées comme une mesure de formation. Mais la part de formation institutionnelle est limitée et ces contrats ont été principalement des mesures de création d'emplois ou d'incitation à l'embauche.
- Mesures Spéciales: les 14 m€ (inclus en 2005) correspondent à environ 60% du financement des activités des trois principales associations - Forum pour l'emploi, Proactif et Objectif Plein Emploi – par le Fonds pour l'emploi (24.4 m€ en 2005) : les autres 40% (non inclus) correspondent en partie à une fonction de financement d'action sociale, mais ont également une fonction de création d'emplois et d'encadrement de celle-ci.³⁹
- Modèle alternatif au chômage partiel en sidérurgie: cette mesure, qui a représenté 7 m€ annuellement en moyenne de 2002 à 2005 (les dépenses varient fortement d'année en année), n'est pas incluse dans les données révisées à cause d'un manque d'informations adéquates. Il s'agit sans doute principalement d'une mesure de maintien dans l'emploi de personnes menacées de la perdre involontairement (Catégorie 4) ou de création d'emplois (Catégorie 6) (voir l'Annexe 3).

104. Dans une optique similaire, les mesures qui ont vraisemblablement un contenu important en formation ou en réadaptation⁴⁰ ne représentent que 12% des dépenses actives hors la Catégorie 1 *SPE et administration* en données révisées. Les autres 88% sont des dépenses pour création d'emplois ou emplois aidés dans le secteur privé (y compris les aides versées au salarié). Dans la Catégorie 5 *Emploi protégé et réadaptation*, 99% des dépenses constituent des aides à l'embauche ou au maintien dans l'emploi, les participations aux salaires versés par les ateliers protégés et pour les créations d'emplois (voir l'Annexe 3).

Limites au principe de remise au travail de chômeurs ou de personnes à risque dans les emplois subventionnés

105. Le principe de remise au travail rapide des chômeurs dans les emplois créés ou subventionnés a été appliqué avec succès par des pays Nordiques dans les années 60 (assignation rapide des chômeurs aux travaux publics de voirie, dans les forêts, etc.) et par le Danemark dans les années 90 (assignation systématique des chômeurs de longue durée à une mesure sans renouvellement des droits).

106. Au Luxembourg les aides sont exceptionnellement généreuses:

- Les emplois créés⁴¹ paient le salaire minimum (SSM) qui est l'un des plus élevés au monde.⁴² Ces emplois ne sont pas très exigeants en termes de conditions de travail (surtout les ATI⁴³).

39 Le deuxième but d'utilité sociale (services aux personnes, travaux d'amélioration de l'environnement, etc.) est souvent présent et n'empêche pas de comptabiliser les programmes de créations d'emploi comme tels dans les statistiques d'autres pays.

40 Soit: les Cours d'insertion professionnelle, Rééducation professionnelle (travailleurs), Stage d'insertion en entreprise, Stage de réinsertion professionnelle et Apprentissage pour adultes, aménagement des postes de travail pour personnes handicapées et mesures de reconversion, d'orientation, de formation, de réadaptation et de rééducation professionnelles des travailleurs handicapés.

41 A l'exception du nouveau contrat d'initiation à l'emploi (CIE) pour jeunes qui ne paie que 80% du SSM.

42 Le SSM était reçu par 20.2% des salariés en 2003, selon la définition retenue par Pamukçu (2005).

43 Dès 1996 il est constaté qu'il arrive que des responsables tiennent compte du statut particulier du bénéficiaire et soient enclins à plus de tolérance et de souplesse, aux plans des horaires, du respect des règlements du travail, des exigences de productivité et des tâches confiées. Le service national d'action

- Sauf exception (salaires élevés, etc.), l'Aide au réemploi garantit à tout salarié licencié qui accepte un emploi moins bien rémunéré 90% de sa rémunération antérieure pour 48 mois et l'indemnité compensatoire garantit à tout salarié à capacité de travail réduite qui accepte un emploi moins bien rémunéré 100% de sa rémunération antérieure sans limite dans le temps.
- L'aide à l'embauche des chômeurs de longue durée (remboursement des cotisations sociales) est payée jusqu'à la retraite pour l'embauche d'un chômeur âgé de 45 ans ou plus: cette mesure peut être cumulée avec la bonification d'impôt.

107. Quand les intéressés sont moins incités à éviter le chômage, à trouver un emploi non subventionné ou même à trouver un emploi plus rémunérateur, le risque est que le volume d'emplois subventionnés nécessaires pour mettre en œuvre le principe de mise au travail rapide des chômeurs augmente. Si une limite au volume d'emplois subventionnés est imposée,⁴⁴ avec pour conséquence que les épisodes d'indemnisation passive se prolongent, l'effet "de rétention" est évité mais l'incitation globale à éviter le chômage risque de diminuer encore dans la mesure où le travail est moins souvent exigé en contrepartie des allocations.

108. Ce scénario est d'actualité au Luxembourg. Entre 1997 à 2005, le nombre moyen de demandeurs d'emploi participant à des mesures pour l'emploi classiques s'est multiplié par 2.6, le nombre d'aides à l'embauche (subvention payée à l'employeur) par 2.7 et le nombre d'aides au réemploi (subventions payées au salarié) par 3.3 (Graphique 4). Le SNAS a limité le nombre de bénéficiaires affectés à une ATI à partir de 2002 (l'Encadré A2.1 de l'Annexe 2 résume plus en détail la stratégie du SNAS) et à partir de 2006 le nombre de CAT-PU a baissé. Mais le volume des aides qui sont des droits non soumis à des quotas ou limites budgétaires (aides à l'embauche, aide au réemploi, indemnité compensatoire) continue d'augmenter.

109. Dans les pays "de référence" une difficulté avec les mesures, notamment les emplois aidés, a été l'effet "de carrousel". Cet effet se produit quand les participants se retrouvent au chômage avec les droits à l'indemnisation passive renouvelés. Au Luxembourg, CES (2005) identifie la nécessité d'éviter que les personnes difficiles à placer "passent de mesure en mesure sans jamais (ré-)intégrer le marché classique du travail." Les trois grandes mesures de création directe d'emplois (CAT, mises au travail et ATI) n'ouvrent pas le droit à l'indemnisation et sur ce point la situation n'est pas semblable à celle en Finlande après 1987 évoquée plus haut. Mais les autres emplois aidés ouvrent le droit à l'indemnisation (Encadré 4).

Caractère ambigu des dépenses sur les programmes actifs

110. Pour contribuer au placement des chômeurs dans les emplois non subventionnés, une mesure de création d'emplois agit par un effet de "motivation" ou de "programme". Pour maximiser l'effet de "motivation" il faut un flux d'embauches (donc un taux de rotation des emplois créés) qui contribue de manière significative à limiter la durée de l'indemnisation passive et il faut ne pas offrir des conditions de travail attractives par rapport aux emplois du marché ordinaire. Pour avoir un effet de "programme", la mesure doit améliorer la productivité de ses participants et encourager et aider la recherche d'un emploi ordinaire.

sociale a observé que de nombreux bénéficiaires, qui fournissaient un travail de qualité dans le cadre d'une affectation temporaire, indemnisée ou non, éprouaient des réticences et des difficultés lors du passage à un stage en entreprise ou un emploi dans le secteur marchand. Ces difficultés sont attribuables à la souplesse du système des affectations temporaires." (CSAS, 1996).

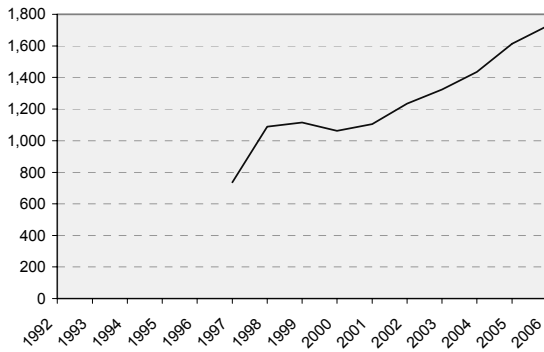
44 Les créations d'emplois trop volumineux sont coûteux mais également deviennent moins efficaces en termes d'insertion. CSAS (1996) a remarqué "l'inadéquation entre les postes d'affectation disponibles et l'aptitude des bénéficiaires en attente d'une affectation représente un obstacle majeur au bon déroulement des mesures d'insertion. Bien souvent, le service d'action sociale doit rechercher un compromis...".

111. Au Luxembourg les grandes mesures de maintien dans l'emploi, de création d'emplois et d'aides au réemploi n'ont pas systématiquement un impact favorable sur le chômage et l'emploi:

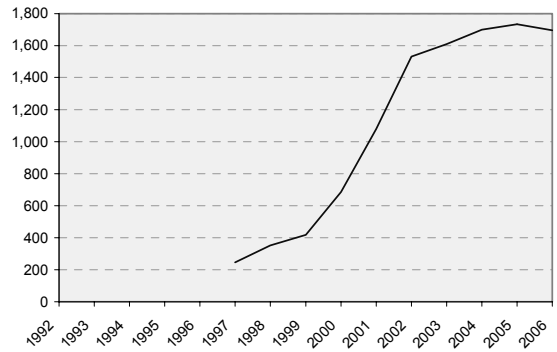
- Le coût des mesures de maintien dans l'emploi est très élevé. Les salaires des participants dépassent leur productivité et ils ne trouvent pas rapidement un autre emploi. Les mesures étroitement associées avec les préretraites finalement ne semblent pas efficaces - le Luxembourg a l'un des taux d'emploi de travailleurs âgés les plus bas de l'OCDE (OCDE, 2004a).

Graphique 4. L'évolution du nombre de participants aux mesures pour l'emploi

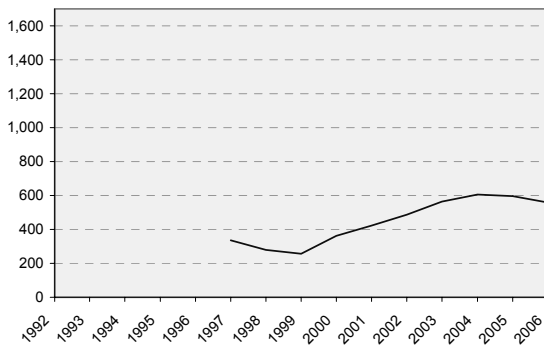
I. Mesures pour jeunes (CAT, SIE)



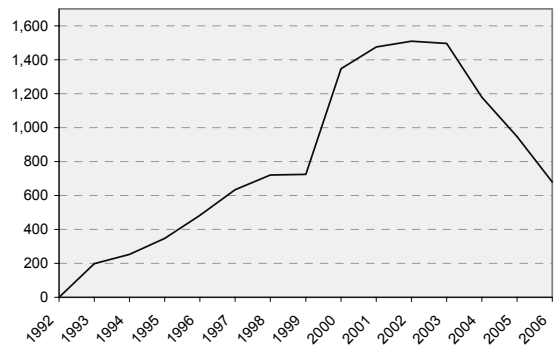
II. Mesures pour adultes (SRP, PA, MS, MT)



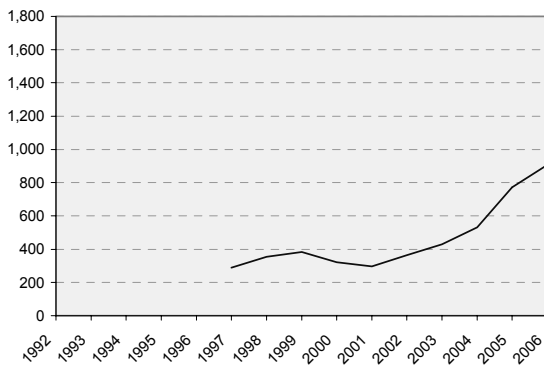
III. Mesures FORMA (y compris AP)



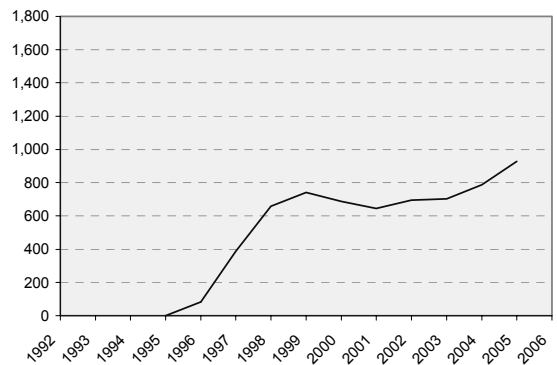
IV. Affectations temporaires indemnisées (ATI)



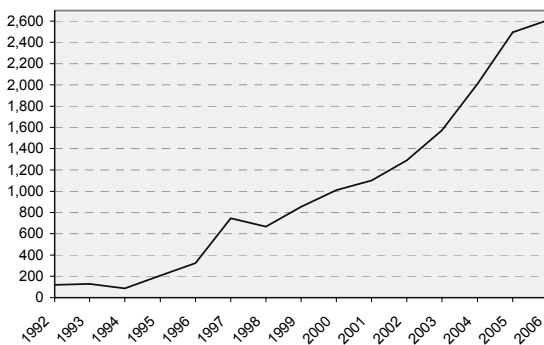
V. Aides à l'embauche



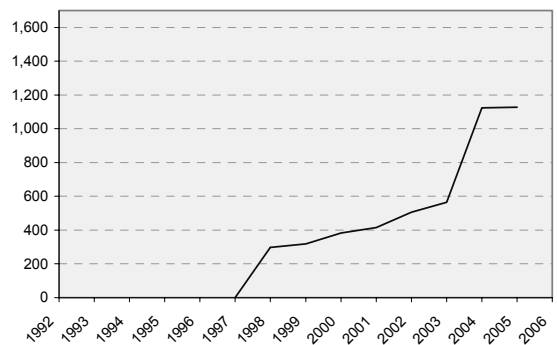
VI. Bonifications d'impôt



VII. Aides au réemploi (hors sidérurgie) (nombre d'entrées)



VIII. Mesures de (ré)intégration professionnelle des travailleurs handicapés (nombre d'entrées)



Source: Tableaux A2.5 et A2.6

Encadré 4. Les effets de "carrousel" et de "rétention" des mesures pour l'emploi au Luxembourg

Quelles sont les mesures pour l'emploi au Luxembourg qui ouvrent un droit à indemnisation ?

- Les principales mesures de création directe d'emplois (CAT, mises au travail et ATI) n'ouvrent pas de droit à indemnisation.
- Le Stage d'insertion pour jeunes de moins de 30 ans est indemnisé par l'ADEM (l'entreprise couvre la moitié du coût) sans contrat de travail et n'ouvre pas le droit à l'indemnisation.⁴⁵
- Le Stage de réinsertion professionnelle (SRP) par une disposition spécifique est pris en compte comme période de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage complet et donne droit à la prolongation de 6 mois de l'indemnité de chômage complet (www.adem.public.lu/employeur/engagerdemandeur/reinsertion_professionnelle/index.html).
- Les participants aux Mesures Spéciales sont salariés et leur salaire ouvre droit à l'indemnisation.
- Les emplois aidés du côté de l'employeur dans le secteur privé ouvrent droit à l'indemnisation.
- L'Aide au réemploi versé au salarié entre dans le salaire de référence pour l'indemnisation si la personne se retrouve au chômage.

Les effets de "rétention" sont limités en principe pour les participants dans les mesures de création d'emplois, y compris les participants dans les Mesures Spéciales, par l'exigence d'inscription à l'ADEM et de disponibilité continue pour l'assignation à un poste vacant. Mais dans la pratique les jeunes en CAT-PU souvent ne cherchent pas activement un autre emploi (www.land.lu/html/dossiers/dossier_chomage_jeunes/cat_251106.html).

La durée des mesures est un autre facteur influant sur l'effet de "rétention". La durée des mesures au Luxembourg est relativement longue:

- 12 mois pour les Stages d'insertion et stages de réinsertion professionnelle (www.adem.lu).
- 12 mois maximum pour les CAT, sauf les CAT dans une association sans but lucratif ou une commune quand un prolongement de 6 mois est possible.
- 24 mois maximum dans certains cas pour les Mesures Spéciales (www.cij.lu/cat/vie_pratique/emploi.php?catc=cij_act cite 24 mois pour Proactif).
- illimité pour les Affectations temporaires indemnisés (ATI) (la durée moyenne a atteint 35 mois en 2006: voir le Tableau A2.6).

Une durée plus habituelle est de six mois environ: 150 jours pour les emplois aidés en Suisse (Gerfin et Lechner, 2002), 5 mois en Suède, 6 mois en Finlande et 7 à 9 mois pour les "job offers" au Danemark.

- Les mesures de création d'emplois sont mises en œuvre par des employeurs (y compris les administrations du secteur public) qui ont une autre mission principale. Ces employeurs ont donc tendance à embaucher si possible les chômeurs qui auraient trouvé un emploi non subventionné

45 A partir de Juillet 2007 les mesures CAT et SIE pour jeunes sont remplacées par le CIE (contrat d'initiation à l'emploi) réservé aux employeurs d'accueil qui peuvent offrir au jeune demandeur d'emploi une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat et le CAE (contrat d'appui-emploi) pour les employeurs du secteur non marchand.

en l'absence de mesures. Par exemple, pour bien effectuer des actions sociales pour des tiers, une association sans but lucratif doit embaucher des personnes relativement productives et conserver les personnes qu'elle a rendues productives, mais cette approche ne favorise pas les placements de chômeurs dans des emplois ordinaires.

112. Dans d'autres pays de l'OCDE comme l'Australie par exemple, l'objectif des dépenses est beaucoup moins ambigu. Le financement des mesures actives est consacré majoritairement aux activités de placement et assimilé, gérées en fonction des retours à l'emploi ordinaire qu'elles génèrent (en 2004-5, AUD 1213m pour l'*Intensive Support*). Il existe des éléments de financement pour le soutien et le suivi social des chômeurs difficilement employables (AUD 50m pour le *Personal Support Program*, mentionné ci-dessus) et également pour la mise en œuvre par les chômeurs de projets environnementaux et sociaux (AUD 168m pour le *Work for the Dole*), mais ces éléments sont relativement minoritaires.

113. En outre au Luxembourg d'autres mesures du Fonds pour l'emploi ne financent pas seulement les placements de chômeurs. Le coût annuel par participant des "travaux extraordinaires d'intérêt général" est très élevé. Cette mesure longtemps fermée aux nouveaux participants a coûté 3.2 m€ en 2004 pour 62 personnes (MTE, 2005) et on peut prévoir un coût total d'environ 0.5 m€ par participant (10 ans à 50 000 m€). C'est un financement bloqué pour des raisons historiques et difficile à réaffecter à des activités plus productives en termes de retour à l'emploi.⁴⁶ La mesure Pool des Assistants (PA) semble avoir cherché à garantir le statut social de ses participants en leur versant une allocation qui dépassait largement le SSM (voir l'Annexe 3; Otten et Wirtgen, 2001), autant que lutter contre le chômage (cette anomalie est maintenant corrigée). Plus généralement, en considérant les mesures qui figurent dans le budget du Fonds pour l'emploi il faut se poser la question de savoir si chaque ligne budgétaire agit vraiment pour augmenter l'emploi ou diminuer le chômage. Suite à l'augmentation du chômage et des emplois aidés dans les années 2000 et l'introduction par la loi de 22 décembre 2006 de nouveaux contrats aidés pour les jeunes, les discussions au Luxembourg sur la façon de structurer et gérer ce type de dépenses continuent comme le montrent les avis de différents acteurs sur le Projet de loi 5144 "relative à la lutte contre le chômage social" (chômage des personnes à employabilité réduite).

Formations complémentaires

114. Le service de placement de l'ADEM organise conjointement avec plusieurs autres administrations publiques des mesures de reconversion et d'adaptation professionnelles à l'intention des demandeurs d'emploi. Environ 240 personnes en 2005 ont commencé ce type de formation (d'une durée de moins de 3 mois et dirigée vers un employeur ou un secteur d'activité spécifique).

115. Dans la mesure où les personnes ayant terminé les formations pour certains employeurs et pour certains secteurs trouvent majoritairement un emploi, les formations semblent potentiellement efficaces comme outil de placement. Mais il y a souvent des taux d'attrition élevés à chaque stade du processus: par exemple sur 125 personnes convoquées à l'atelier de présélection, 75 se présentent, 12 sont présélectionnées par le formateur, 10 terminent la formation et 5 sont engagées: c'est-à-dire seulement 4% des personnes convoquées à l'origine (voir ADEM, *Rapport d'activité 2005*, pp.64ff). Le personnel de l'ADEM constate des comportements tendant à se faire échouer volontairement à la présélection, surtout chez les jeunes et concernant des emplois loin de la ville.

46 Le Conseil d'État s'étonne du caractère de cette mesure (www.ce.etat.lu/html/47170.htm). On peut se demander si elle est vraiment une mesure du marché du travail: la différence de fond entre le détachement à l'ADEM d'anciens salariés de l'ARBED (un conglomérat international dans la sidérurgie, maintenant absorbé par AcelorMittal) et la "mesure" "travaux extraordinaires d'intérêt général" n'est pas claire.

116. Au lieu de convoquer directement les demandeurs d'emploi, le suivi individuel du demandeur par un conseiller permet de mettre en avant que les formations facilitent l'accès à un emploi et conduit ainsi à mieux apparier certains demandeurs avec une formation spécifique. Ce suivi individuel motive également les demandeurs qui ne veulent aucune des formations à rechercher plus activement un autre type d'emploi (quand ils ne peuvent pas dire que l'ADEM n'a pas d'offre à proposer, le risque d'être sanctionné augmente). C'est un exemple indiquant comment les conseillers avec plus de temps, habiles et focalisés sur les résultats, peuvent tirer profit des flux existants sur le marché du travail ou des offres dans certaines professions restant difficiles à pourvoir (en combinaison avec des critères stricts d'admissibilité aux allocations).

G. La place des prestataires privés

117. Le Luxembourg n'a pas actuellement recours à des prestataires privés et cette Section examine donc le potentiel d'une telle approche. Deux sociétés, au moins, ont déjà proposé des services d'intermédiation à l'ADEM par le passé. Le principe de sous-traitance a provoqué de vives discussions et n'a pas été retenu, mais il figure dans l'avis du Comité tripartite de 2006 (cité par OCDE, 2006c). Parmi les "pays de référence", les Pays-Bas sous-traitent la plupart des services d'emploi pour les chômeurs de longue durée et le Danemark sous-traite un part important de ces services (selon la région) principalement depuis 2003 et 2004 (Tergeist et Grubb, 2006; Bredgaard *et al.*, 2005).

Sous-traitance de services spécifiques

118. Le SPE dans les pays de l'OCDE utilise très souvent des prestataires privés pour des composantes spécifiques du travail du SPE. Cela permet d'élargir ou de varier la gamme de services proposés et de déléster le SPE en certains cas.⁴⁷ Dans ces cas, le paiement des prestataires ne se fait pas forcément directement en fonction des résultats: par exemple les résultats obtenus par les organisateurs de "job clubs" dépendent beaucoup du profil des participants et il est souvent trop compliqué pour le SPE de contrôler ce profil de près. Cependant, quand les prestataires ne sont pas payés en fonction des résultats, l'amélioration des résultats à attendre est assez aléatoire: il n'y a pas de preuve que les prestataires engagés par le SPE sont systématiquement les plus efficaces.

Sous-traitance avec paiement en fonction des placements obtenus

119. Quand les prestataires privés sont responsables de la quasi-totalité des services d'emploi pour leurs clients pendant une période assez longue, il devient raisonnable de les payer en fonction de leur performance en termes de retour à l'emploi. Dans ce cas, la gestion de contrats assez détaillés est plus abordable et il est possible d'introduire des procédures définies pour le transfert des chômeurs entre le service public et les prestataires privés. C'est surtout l'Australie qui a créé un grand marché dans lequel des "notes" sont attribuées aux prestataires en fonction de leurs résultats. Ces notes sont publiées et utilisées pour systématiquement éliminer du marché les prestataires les moins performants. Depuis le remaniement du système en 2003, les résultats obtenus au niveau du chômage total et des groupes difficiles à placer semblent très bons.

120. Le Luxembourg est trop petit pour envisager la création d'un "marché" fluide de prestataires privés de services d'emploi. Le modèle le plus adapté est celui des *Employment Zones* britanniques, où

47 Avec les prestataires privés il y a toujours des problèmes de "coûts de transaction", par exemple la mise en œuvre de sanctions pour non présentation risque d'être plus compliquée et donc plus coûteuse en cas de convocation par un prestataire privé.

dans une *Zone* donnée (une banlieue ou un centre-ville) il y a soit un seul prestataire privé soit plusieurs (en général trois) prestataires mis en concurrence. Dans ce modèle, les prestataires sont payés selon⁴⁸ :

- l'économie sur le montant de prestations versées aux chômeurs affectés au prestataire pendant la période où le prestataire privé est responsable de ces chômeurs (par exemple 6 mois), par rapport aux montants anticipés quand un groupe de chômeurs comparable est géré par le service public; et
- les placements (commencements dans un emploi) obtenus, avec une prime plus importante si l'emploi continue pendant 3 mois.

121. Certains prestataires privés sont des petites entreprises (par exemple, aux Pays-Bas), mais les opérations avec au moins 10 conseillers/placeurs dans une localité donnée semblent plus courantes dans les grandes villes: cela permet d'avoir par exemple un chef, un sous-chef et deux employés administratifs qui travaillent avec l'équipe de conseillers/placeurs. Selon le niveau de financement, chaque conseiller/placeur peut être responsable de 35 clients, ou plus. Avec la distribution des demandeurs qui existe au Luxembourg en 2005, si les chômeurs de Luxembourg ville étaient répartis dès leur sixième mois de chômage en 2 groupes, l'un restant avec l'ADEM et l'autre affecté à une prestataire privé pendant les 6 mois suivants, ce prestataire privé aurait un stock moyen de 500 clients environ (donc un flux de plus de 1 000 entrées par an) ce que supporterait un prestataire privé de taille moyenne (ou plusieurs prestataires de taille relativement réduite).

122. Plusieurs mises en garde s'imposent:

- Dans beaucoup de contrats mis en œuvre par les pays de l'OCDE, les paiements au prestataire ne récompensent pas suffisamment les résultats pour inciter un niveau d'effort optimal. Dans ces cas, le prestataire doit être motivé à investir dans son service de placement également en raison du risque de perdre d'autres contrats à l'avenir. Dans une phase d'introduction ou d'expérimentation avec un nouveau système, cette source de motivation est incertaine.
- La mise en œuvre de contrats avec des prestataires privés soulève certaines questions de gestion. Il faut préciser si le prestataire privé peut faire venir les chômeurs tous les jours ou plusieurs jours par semaine et comment ils seront sanctionnés en cas d'absence.⁴⁹ Il faut définir le rôle de l'"acheteur" et du "prestataire" en ce qui concerne les assignations aux autres programmes actifs du marché du travail.

Malgré ces difficultés potentielles, des villes moyennes aux Pays-Bas gèrent parfois plusieurs prestataires privés qui contribuent au placement des personnes percevant l'aide sociale.⁵⁰

123. En Australie, à peu près la moitié des prestataires de services d'emploi sur le marché sont des filiales d'associations sans but lucratif (asbl) (OCDE, 2001b; Bruttel, 2005). Certaines grandes associations déjà impliquées dans ce domaine ont estimé que le fait d'être payé pour réussir dans la remise au travail de

48 Voir par exemple Bruttel (2005) et Tergeist et Grubb (2006) pour des informations supplémentaires.

49 Au Royaume-Uni le prestataire privé verse les prestations aux clients et peut les interrompre. Dans ce cas le client peut demander la reprise du paiement des prestations par le SPE. Donc le prestataire privé ne peut pas arrêter le droit aux prestations, mais il peut rendre la perception des prestations beaucoup plus compliqué.

50 La gestion de l'aide sociale aux Pays-Bas n'est plus étroitement encadrée par la législation nationale. Les sanctions sont déterminées par les municipalités en fonction d'échanges d'information assez informels avec leurs prestataires de services d'emploi, ce qui simplifie cet aspect de la gestion.

chômeurs en difficulté était cohérent avec leur mission. Le principe de sanctions à l'encontre des clients qui ne se présentent pas est généralement acquis. Les prestataires ont des marges de manœuvre quant aux sanctions pour d'autres motifs. Au Luxembourg, Proactif met déjà en œuvre un programme "Passerelle vers l'emploi" pour personnes "en exclusion professionnelle et sociale" (ACORD, 2006). Avec un système de mesure des retours à l'emploi et des critères pour définir les groupes-cible que l'ADEM affecterait aux prestataires,⁵¹ le Luxembourg pourrait lancer un appel d'offres ouvert aussi bien à des asbl qu'à des entreprises de placement privées.

Systèmes de primes pour agences d'emploi privées

124. L'Allemagne et l'Australie ont instauré des systèmes où une prime est versée aux agences d'emploi privées quand elles placent un chômeur de longue durée ou similaire. En Allemagne, un bon est distribué au chômeur qui peut le proposer à différentes agences ; l'agence qui place le chômeur dans un emploi reçoit une prime de 1000 € au début de l'emploi et 1000 € quand l'emploi a continué au moins six mois.

125. En Australie les agences privées agréées (auxquelles est accordé le statut de *Job Placement Organisation*, JPO) s'engagent à mettre toutes leurs offres d'emploi sur le site web public Australian JobSearch et à respecter certaines autres normes ; quand ensuite un chômeur éligible est engagé par le biais de "leur" offre d'emploi, une prime de AUD 165 à 385 (environ 100 à 250 €) est versée, selon les caractéristiques du chômeur et la durée de l'emploi. Ce système incite surtout les agences agréées à publier leurs offres d'emploi, avec une petite incitation favorisant l'embauche des chômeurs.

126. Ces deux méthodes rémunèrent les agences privées pour avoir placé ou contribué au placement de n'importe quel chômeur éligible. Elles ne remplacent pas le rôle du prestataire spécifique responsable pour le suivi personnalisé d'un groupe donné de chômeurs. En Australie la prime payée à ce deuxième type de prestataire, au titre du retour à l'emploi, est souvent beaucoup plus importante.⁵²

H. Conclusions et recommandations

Conception du problème

127. Ce rapport s'appuie sur les expériences d'autres pays européens qui, comme le Luxembourg, ont un niveau élevé de protection sociale. Ces pays ont déjà fait face à des problèmes similaires à ceux rencontrés récemment par le Luxembourg. Ils ont adopté des solutions parfois coûteuses et inefficaces et d'autres fois plus réussies.

128. En 1996, le rapport FGL signalait que l'ADEM était "critiquée par la quasi-totalité de personnes rencontrées". Il semble que cela reste d'actualité. Mais critiquer l'ADEM est facile et sert à dédouaner la plupart des autres acteurs sur le marché du travail. En fait, il n'est pas sûr que les erreurs de stratégie de l'ADEM aient été pires que les erreurs de ces autres acteurs. On peut également penser que l'ADEM, avec des moyens limités, a contenu et repoussé dans le temps les hausses du taux de chômage presque mieux que le SPE de tout autre pays. Puisque l'audit par la Fiduciaire Générale du Luxembourg en 1996 est

51 L'"acheteur" des services (dans ce cas l'ADEM) doit définir le groupe cible dont le taux de retour à l'emploi sera mesuré, afin d'empêcher l'"écrémage" c'est-à-dire la sélection par les prestataires de clients plus faciles à placer pour améliorer leurs résultats mesurés.

52 En Australie, beaucoup de prestataires conjuguent le rôle de JPO avec le rôle de prestataire privé de services d'emploi et sont rémunérés pour ces deux rôles, en cas de placement d'un client sur une de leurs propres offres d'emploi.

toujours d'actualité et pris comme référence par certains acteurs, l'Annexe 4 présente un commentaire étendu sur cet audit.

Situation particulière du pays

129. La taille du Luxembourg facilite la concertation entre les partenaires sociaux et la gestion sociale, locale et au cas par cas, facteurs qui semble avoir contribué aux succès des politiques du marché du travail de plusieurs petits pays.⁵³ Mais pour le SPE, la situation particulière du pays comporte également des difficultés. La réussite des activités économiques internationales a entraîné une hausse des attentes des travailleurs en termes de salaire et de protection sociale et a entraîné grâce au jeu de l'indexation une hausse du salaire minimum qui fait que les frontaliers concurrencent les résidents même pour les emplois moins bien rémunérés. Le volume du travail frontalier permet d'"exporter" une proportion importante du chômage indemnisé potentiel, mais cette situation motive l'adoption des politiques assez inhabituelles – la non diffusion sur internet des offres d'emploi et l'assignation systématique des chômeurs inscrits aux offres – nécessaires, croit-on, pour essayer de "réserver" ces offres pour les résidents. L'exclusion des frontaliers de l'indemnisation du chômage alors qu'ils sont couverts pour l'indemnisation de la maladie et de l'invalidité luxembourgeoise complexifie la situation des travailleurs frontaliers qui sont à la fois handicapés et demandeurs d'emploi. Malgré ces atouts et ces contraintes spécifiques de la situation du pays, les options de politique dans le domaine du SPE ressemblent majoritairement à celles des autres pays de référence.

Financement du SPE

130. Les pays "de référence" n'ont que très partiellement diminué la générosité des prestations (notamment le niveau ou la durée du revenu de remplacement). Mais souvent ils dépensent plus que le Luxembourg pour les mesures "actives" de politique du marché du travail. Les programmes actifs limitent l'accès aux prestations passives et dans l'idéal ont une fonction de formation ou d'expérience professionnelle.

131. Le Luxembourg pourrait augmenter ses dépenses pour le SPE et pour les autres programmes actifs pour se rapprocher du niveau de dépenses des pays "de référence" les moins dépensiers (l'Autriche, la Norvège, la Suisse): soit environ 0.15% du PIB pour le SPE et 0.50% du PIB pour les autres programmes "actifs" (voir le Tableau 2). Les pourcentages à viser au Luxembourg pourraient même être moins élevés - parce que certains programmes ne concernent pas les frontaliers, qui génèrent environ le tiers du PIB. Ils pourraient aussi être plus élevés en se basant sur les moyennes des autres pays plutôt que sur les pays les moins dépensiers.

132. L'Annexe 3 intègre la majorité des grandes lignes de financement directes et indirectes de l'ADEM et du SPE au sens large (y compris le Service national d'action social, SNAS) dans les calculs. Avec cette approche le coût total du SPE au Luxembourg était de 0.07% du PIB en 2005. Le sous financement relatif du SPE est assez net également parce que ce SPE au sens large a un grand champ de responsabilités, y compris dans la gestion de l'invalidité/incapacité et du RMG.

133. Au cours de la dernière décennie plusieurs facteurs ont contribué à l'augmentation du nombre de personnes indemnisées (par le RMG ou par une mesure d'emploi), difficiles à placer mais obligatoirement inscrites à l'ADEM comme demandeurs d'emploi. Dans les situations où le SPE assure sans grand problème la gestion des demandeurs inscrits, il est conseillé de transférer vers lui certains bénéficiaires potentiels de prestations de "non emploi" (handicapés, préretraités potentiels, aidés sociaux...). Mais actuellement l'ADEM n'est pas loin de perdre le contrôle de la liste des demandeurs d'emploi. Par exemple,

53 Auer (1999) examine ce thème pour l'Autriche, le Danemark, l'Irlande et le Pays-Bas.

elle n'assure pas bien la vérification de la disponibilité des demandeurs pour le travail (voir ci-dessus) et le pourcentage des demandeurs de longue durée augmente (15% en 1996, 20% en 1998, 27% en 2004, 31% en 2006 – voir l'Annexe 2).

134. Il peut être préférable de dispenser temporairement de l'obligation d'inscription (la solution coûteuse) ou de limiter l'indemnisation (la solution économique) des catégories les plus difficiles à placer. Le SPE doit consacrer la majorité de ses efforts à des chômeurs relativement difficiles à placer mais pas à des chômeurs qui ont une probabilité très faible d'être placés.

135. L'exigence d'inscription à l'ADEM est à la fois une exigence de domiciliation au Luxembourg (sauf dérogation) et de présentation tous les quinze jours aux bureaux de l'ADEM. Souvent la personne ne fait que pointer au guichet au rez-de-chaussée de l'agence, sans voir chaque fois son placeur. Tant qu'il manquera un personnel suffisant, il serait préférable d'adopter une fréquence mensuelle de pointage pour les travailleurs handicapés bénéficiaires de l'indemnité d'attente (dont certains sont, par dérogation, des frontaliers) et du revenu pour personnes gravement handicapées. Plusieurs aménagements seraient possible en contrepartie: un durcissement des paramètres financiers (le niveau de l'allocation ou le calcul des conditions de ressources), ou bien le devoir de se présenter au maximum mensuellement auprès d'un prestataire privé de services de réhabilitation professionnelle (éventuellement dans leurs pays pour les frontaliers).

136. Avec la réforme de 2007, le nombre de placeurs augmentera mais il sera insuffisant pour instaurer un rapport de demandeurs par placeur raisonnable. Si la réforme ne fait pas beaucoup diminuer le nombre de demandeurs, d'autres augmentations de personnel de l'ADEM seront souhaitables, ce qui entraînera entre autres l'acquisition de nouveaux locaux, les locaux des agences hors Luxembourg ville étant déjà problématiques.

Le statut et la mission de l'ADEM

137. Dans la majorité des pays de l'OCDE, alors que le Ministère du Travail définit les objectifs stratégiques du SPE, ce dernier bénéficie d'une autonomie et d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ces objectifs. C'est moins le cas au Luxembourg où le SPE n'embauche pas son personnel directement et doit mettre en œuvre la législation spécialisée dans certains domaines (le travail des étrangers, les commissions s'occupant des travailleurs handicapés).

138. Dans certains pays, le SPE a un poids plus politique – son directeur contribue au débat politique, promeut et défend sa performance devant le public et devant le parlement, par exemple. La question de savoir si la gamme des responsabilités de l'ADEM et son niveau d'autonomie sont appropriés se pose donc.

139. Il est habituel d'affirmer que la mission principale de l'ADEM est l'intermédiation ou l'action pour réaliser un équilibre optimum entre les demandeurs d'emploi et les employeurs. Mais la simple intermédiation est réalisée par d'autres voies – bouche à oreille, petites annonces, site de recherche sur internet et agences privées. L'ADEM devrait avoir une mission plus précise d'activation des chômeurs indemnisés, de diminution du chômage et de gestion des mesures passives et actives. Dans cette optique, l'intermédiation concernent trois parties au lieu de deux – les souhaits du demandeur d'emploi et de l'employeur, mais aussi les principes de gestion de l'indemnisation et des aides. Ces principes motivent par exemple les refus d'aides ou les assignations de demandeurs d'emploi non motivés, actions qui sont taxées (par les demandeurs et les employeurs) comme bureaucratiques et risquent de disparaître si elles ne font pas clairement partie de la mission.

140. La politique de l'emploi au Luxembourg est tributaire de divers tiraillements: le législateur a voulu assimiler les personnes handicapées sans emploi aux personnes gravement handicapées; les

associations sans but lucratif veulent gérer les Mesures Spéciales de manière autonome; les employeurs préfèrent que les placeurs les mieux rémunérés (les consultants) s'occupent (sauf le consultant pour travailleurs handicapés) des chômeurs les plus employables; etc. La motivation de ces décisions est facile à comprendre mais il reste qu'un pays déterminé à faire de la lutte contre le chômage une priorité (presque) absolue doit être plus rigoureux dans la définition des rôles et objectifs de chacun des acteurs, afin de soutenir au maximum le travail d'un SPE dont la diminution du chômage est la mission principale.

Analyse, information et évaluation

141. Les rapports annuels de l'ADEM présentent ses opérations de manière claire et complète, souvent avec un détail appréciable. Mais ces rapports ne répondent pas tout à fait aux besoins de l'analyse, par exemple ils ne permettent pas de répondre aux questions suivantes:

- Est-ce que les chômeurs indemnisés ont statistiquement tendance à reprendre un emploi plus rapidement vers la fin des droits ?
- Est-ce que le phénomène d'alternance entre le chômage indemnisé et les mesures pour l'emploi est répandu chez les jeunes et/ou les adultes ? Quelle proportion des ouvertures de droits correspond à la perte d'un emploi non subventionné et à d'autres situations ?
- Dans environ trois quarts des cas de clôtures de dossiers de demandeurs d'emploi suite à une reprise d'emploi, les demandeurs d'emploi sont occupés de leur propre initiative. Y avait-il une offre d'emploi notifiée à l'ADEM dans ces cas ? Est-ce que les statistiques de l'ADEM sous estiment les engagements suite à une assignation ?
- Quel est le taux mensuel ou annuel de sortie vers l'emploi parmi les travailleurs à capacité réduite en reclassement externe⁵⁴ ?

Certaines analyses des statistiques administratives – permettant de répondre aux questions ci-dessus ainsi qu'à d'autres – devraient être effectuées pour mieux informer le débat public et parlementaire sur la situation et ainsi comprendre les enjeux des différentes réformes possibles.

Mesurer les résultats obtenus par le service de placement

142. L'ADEM bénéficie de l'obligation légale de notifier les postes vacants. Mais actuellement l'ADEM a tendance à abuser de ce privilège en effectuant des mauvaises assignations. Pour corriger ceci, les pistes suivantes pourraient être explorées:

- Un système de mesure des résultats devrait être établi, qui valorise les retours à l'emploi au lieu de valoriser les assignations en tant que telles:
 - Comme dans le modèle néo-zélandais,⁵⁵ on pourrait prendre comme mesure de résultat les *retours à l'emploi d'une certaine durée* (trois mois en Nouvelle-Zélande). Au Luxembourg, une telle approche serait fondée dans les cas courants par les affiliations au CCSS. La condition de durée évite de valoriser les placements trop courts. Le conseiller/placeur responsable d'un demandeur pourrait également entrer dans le système informatique, moyennant un élément de preuve, une reprise d'emploi à l'étranger ou dans un emploi

54 Les demandes de l'indemnité compensatoire semblent indiquer, quoique indirectement, ce taux de sortie vers l'emploi (voir l'Encadré 1).

55 Voir OCDE (2005, Chapitre 5).

indépendant. Un système léger d'audit pour contrôler la réalité de ces retours suffirait en ce qui concerne les conseillers/placeurs de l'ADEM.

- Une distinction devrait être faite entre les retours à l'emploi suite à une assignation directe (les assignations directes sont enregistrées dans le système informatique) et les autres types de retours à l'emploi. Cette distinction aide les conseillers/placeurs et leurs chefs à faire la part entre retours à l'emploi obtenus par la stratégie d'assignation directe et retours obtenus par des stratégies d'encouragement et de conseil au chômeur en techniques de recherche indépendante: il s'agit d'évaluer les avantages de ces deux approches.
- On pourrait demander aux employeurs de fournir un retour d'informations sur la qualité des assignations directes reçues, ou simplement considérer le rapport entre assignations suivies/non suivies d'embauches comme indicateur des bénéfices et des coûts du côté de l'employeur.
- On pourrait attribuer à l'ADEM un nombre "cible" de retours à l'emploi (pondérés en fonction de plusieurs critères – chômage de longue durée, travailleur âgé, etc.), que le chef de service répartirait entre cellules et entre conseillers/placeurs comme objectifs pour l'année ou le trimestre suivant.⁵⁶ Il suffit de mettre l'accent sur cette mesure, sans attacher une importance exagérée au nombre de retours à l'emploi obtenus par un conseiller ou une cellule par rapport à l'autre. Les situations des placeurs ne sont jamais totalement comparables et il faut laisser de la place pour un esprit de travail co-opératif (entre consultants et placeurs par exemple, il peut être question de qui s'occupera de certains demandeurs difficiles à placer) et pour d'autres tâches - répondre à des situations sociales difficiles, répondre aux demandes d'information ou d'aide provenant d'autres administrations, etc.

Les postes de "consultant" et de "placeur-conseiller"

143. Le travail actuel des placeurs est en partie de donner du contenu aux contrôles de présence des demandeurs tous les 15 jours avec des entretiens courts (quand le temps manque, seulement des demandeurs sélectionnés sont vus). Un entretien court peut servir à inciter à des démarches individuelles, contrôler rapidement les démarches effectuées, conseiller sur la stratégie de recherche, effectuer une assignation, présenter les services moins connus de l'ADEM, etc. Un personnel moins expérimenté ou moins haut gradé peut effectuer ce travail: au Royaume-Uni ce type d'entretien rapide tous les 15 jours est effectué par un *Administrative Officer* (agent administratif).

144. Mais le travail des placeurs est également de prendre des décisions majeures: sélectionner les demandeurs assignés à une offre d'emploi, choisir le demandeur qui bénéficiera d'un emploi aidé du type CAT, obtenir les retours d'information des employeurs et décider quand il faut proposer une sanction pour refus d'emploi, négocier avec les demandeurs des attentes professionnelles plus réalistes, etc. Pour ce type de travail il faut des conseillers expérimentés, avec une certaine autorité, qui peuvent tenir tête aux employeurs et aux demandeurs.

145. L'ADEM doit se rapprocher d'une norme de 100 demandeurs par placeur ou autre conseiller en contact direct avec les clients. Leur mission de maximisation des retours à l'emploi (voir ci-dessus) demande une meilleure connaissance des besoins des employeurs et des demandeurs d'emploi.

146. Avec des moyens toujours limités, il est sans doute efficace de créer deux niveaux de placeurs: placeurs juniors qui effectuent les entretiens de tous les 15 jours et placeurs-conseillers impliqués dans les

56 On décrit ici la "gestion par objectifs": voir OCDE (2005, Chapitre 5) et Mosley et al. (2001).

travaux plus complexes comme la négociation avec le chômeur d'un plan d'action écrit et signé. Avec cette approche, le statut de placeur-conseiller sera mieux valorisé par rapport à la majorité des postes administratifs de l'ADEM.

147. Les résultats obtenus par les consultants devraient être mesurés selon le même système, en termes de retour à l'emploi, pondérés en faveur des chômeurs indemnisés difficiles à placer. Les retours à l'emploi ne seront pas directement comparables mais mesurer les résultats reste un élément d'orientation et d'évaluation.

148. Le financement des conseillers par le Fonds pour l'emploi alors que les placeurs sont financés sur le budget principal de l'ADEM ne facilite pas l'arbitrage entre le budget "consultants" et le budget "placeurs". La direction devrait être mandatée à dépenser un budget unique au titre de la masse salariale (embaucher plus ou moins de consultants ou placeurs-conseillers), principalement selon le critère d'efficacité en termes de retour à l'emploi. Les méthodes budgétaires doivent intégrer le coût réel de chaque statut de salarié y compris les droits à la retraite, etc.

Valorisation des placeurs et placeurs-conseillers

149. Il faut attirer les meilleurs candidats pour ces postes et pouvoir garder les placeurs les plus compétents et expérimentés. Actuellement les placeurs ont le statut de rédacteur, qui est accessible aux détenteurs du diplôme luxembourgeois de fin d'études secondaires ou de fin d'études secondaires techniques. Il y a des éducateurs gradués ou psychologues, grades ayant suivi des études supérieures d'au moins trois années, dans presque tous les services (surtout dans le SAPDE) à l'exception du service de placement. Cette politique de personnel *a priori* reflète une mauvaise compréhension de l'importance du service de placement. Il semble évident que les fonctions de mise en œuvre des assignations, des autres convocations obligatoires, des placements dans les mesures, des sanctions, etc. méritent d'être parmi les mieux rémunérées.⁵⁷ Sur ce plan deux approches possibles sont:

- Accorder une prime spécifique pour les postes de placeur⁵⁸ et prévoir que les placeurs aient le droit et le devoir d'être réaffectés avec la perte de cette prime en cas de "burnout".⁵⁹
- Créer des postes de placeur-conseiller, occupés *a priori* par des diplômés d'études supérieures et donc mieux payés, responsables avec les placeurs pour les décisions d'assignation, d'octroi de places dans les mesures pour l'emploi, etc.

150. Dans l'idéal, il devrait être possible d'embaucher, pour les postes de placeur-conseiller, également des personnes sans diplôme supérieur mais avec des antécédents professionnels appropriés, qui peuvent avoir des compétences équivalentes voire plus grandes pour ce travail. Cette approche est déjà appliquée

57 L'organisation WorkDirections, pour ses opérations de placement de chômeurs de longue durée financées selon les résultats au Royaume-Uni (voir Tergeist et Grubb, 2006), embauche comme conseiller d'emploi presque exclusivement des jeunes diplômés universitaires avec des salaires en conséquence.

58 Le paiement des conseillers/placeurs directement en fonction des résultats individuels n'est pas préconisé (le montant de la prime pourrait varier d'année en année à titre plutôt symbolique).

59 L'Ombudsman (Fischbach, 2006) considère que "l'importance et la difficulté de la tâche incombant aux placeurs ainsi que le stress auquel ils sont quotidiennement exposés militent en faveur du renouvellement périodique de l'effectif" mais aussi que "les mauvaises expériences accumulées par les placeurs au fil des années comportent tant le risque d'usure que le risque d'un jugement empreint de préjugés" (Fischbach, 2007). La rotation doit être possible (surtout dans le contexte luxembourgeois où les agents restent fonctionnaires à vie), mais l'expérience de ceux qui résistent au stress est souvent un atout ne méritant pas cette caractérisation.

pour les consultants, mais les grandes différences de statut et de rémunération qui en résultent ne favorisent pas le rapprochement des missions des consultants et des placeurs. Les placeurs-conseillers, qui doivent mettre en œuvre les instruments légaux (y compris depuis 2007 la convention d'activation) et s'occuper de tous les chômeurs, particulièrement les chômeurs difficiles à placer, méritent d'avoir un statut mieux défini et – même s'il faut des aménagements pour reconnaître des cas de "burnout" – plus stable.

Le service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (SAPDE)

151. En 2000 et 2001 le SAPDE a mis en œuvre le Plan d'Encadrement des Chômeurs (PEC), qui visait tous les demandeurs d'emploi non affectés à une mesure. Après un entretien sur convocation, un projet d'action était élaboré (*Rapport d'Activité 2001*). Mais de 2002 à 2005 le SAPDE a travaillé avec les demandeurs d'emploi sur une base volontaire. L'accompagnement n'avait pas de fonction contraignante en termes de convocation obligatoire, négociation de projet d'action plus réaliste ou le cas échéant de sanctions. La majorité des clients qui se présentent volontairement pour un accompagnement personnalisé sont considérés presque impossibles à placer et le SAPDE effectue dans ce rôle d'accompagnement des actions d'évaluation plutôt que de placement.

152. Il semble probable que l'accueil de clients qui se présentent volontairement pour des évaluations qui concluent le plus souvent à une très faible employabilité n'a pas un impact important sur les retours à l'emploi. Un profilage qui permet de diriger les personnes de manière plus ciblée vers les offres d'emploi ou autres mesures (l'approche annoncée dans le PAN de 1998) peut éventuellement augmenter l'efficacité des assignations, mais un grand impact n'est pas attendu de l'évaluation en soi. La seule approche évaluative ou d'accompagnement du chômage "insoluble" risque même de donner aux chômeurs l'impression que le SPE comprend les obstacles personnels et donc n'insistera pas sur l'objectif de retour à l'emploi et risque d'aller de pair avec l'embauche de fonctionnaires qui ne s'attendent pas à effectuer ou ont peur de "se salir les mains" avec des actions de placement concrètes.

153. L'effectif d'éducateurs gradués ou psychologues de l'ADEM a augmenté de zéro avant 1997 à 6 en 2000 et 10 (dont 3 mi-temps) en 2006. En 2000 pour mettre en œuvre le PEC (plan d'encadrement des chômeurs) ce personnel n'a vu qu'une partie de la population des chômeurs, soit les chômeurs indemnisés âgés de moins de 55 ans, mais le *Rapport d'Activité* de l'ADEM de cette année précise déjà que le PEC vise en principe tous les demandeurs (indemnisés ou non, sans conditions d'âge). Par la suite, le nombre d'interventions effectuées par ce personnel a fortement augmenté parce que le champ s'est élargi et le nombre demandeurs inscrits à l'ADEM a plus que doublé. Mais selon une approche évaluative, la rentabilité selon l'optique du Ministère de l'Économie n'est toujours pas claire. En même temps, le nombre de placeurs et consultants du service de placement (28 en 1999 et 31 en 2006) n'a quasiment pas augmenté.

154. L'ADEM a plusieurs assistants sociaux qui en principe sont plus spécialisés pour les interventions concrètes par rapport à des situations difficiles d'endettement, de logement, de comportement addictif ou plus simplement de garde d'enfants. Si cela s'avère encore nécessaire, l'ADEM peut créer un dispositif supplémentaire pour les personnes qui sont diagnostiquées comme quasi inemployables, qui recevront un suivi psychologique et des services sociaux. Mais au-delà, il faudrait réorienter la majorité du personnel du SAPDE vers une fonction d'accompagnement personnalisé obligatoire pour tous les chômeurs d'un certain groupe cible, orientée vers les actions de placement comme en 2000 et 2001. Les psychologues/éducateurs du SAPDE devraient réintégrer le service de placement, travailler comme placeur pour "apprendre le métier" et travailler par la suite en collaboration avec les placeurs. Si le poste de placeur-conseiller est créé (voir ci-dessus), les psychologues/éducateurs pourraient faire à peu près le même travail. Le SAPDE et le service de placement occupent (sauf dans les agences hors Luxembourg ville) les mêmes locaux et en principe rien n'empêche une quasi fusion de ces services de sorte que le SAPDE agisse en soutien au travail des placeurs et inversement, autour des objectifs de placement. Comme pour les consultants et les

placeurs, la direction de l'ADEM devrait être mandatée à dépenser la masse salariale selon le critère d'efficacité en termes de retour à l'emploi, surtout pour les chômeurs difficiles à placer.

155. Certains services mis en œuvre par le SAPDE (ateliers de préparation à l'entretien d'embauche, permanences portugaises, club emploi) sont déjà des outils d'activation. En 2006, le SAPDE a convoqué 9 462 demandeurs à des séances obligatoires de présentation de ses activités, et à partir de 2007 il participe à la mise en œuvre de la convention d'activation. Donc une réorientation du SAPDE vers une approche d'activation est déjà en cours.

Outils d'activation et de tests de disponibilité

156. L'assignation est actuellement une des méthodes principales utilisées par l'ADEM pour "activer" les chômeurs. Vraisemblablement, le placeur sait qu'une moitié des demandeurs d'emploi dont il a la responsabilité - de par leur manque de formation, de motivation ou autre - ne seront pas le premier choix de l'employeur. Pourtant le placeur doit donner une chance à tous les chômeurs et doit insister sur le devoir de postuler pour un chômeur non motivé. Sinon, le chômage de longue durée augmentera encore et la perception que l'ADEM accepte d'octroyer l'indemnisation de façon passive gagnera du terrain.

157. Néanmoins, il semble souhaitable qu'à l'avenir l'ADEM assigne principalement les chômeurs "préférés" par les employeurs. L'ADEM doit alors adopter d'autres méthodes pour activer les chômeurs difficiles à placer et tester et s'assurer de leur disponibilité. Les autres méthodes sont quelquefois plus complexes et moins efficaces, mais la majorité des autres pays a abandonné l'utilisation systématique de l'assignation à la faveur de ces autres méthodes. Par exemple:

- L'obligation de recherche active d'un emploi peut être mise en œuvre avec un "plan d'action" qui définit le champ de la recherche d'emploi et qui est suivi dans les entretiens avec les conseillers/placeurs ou par d'autres méthodes (la nouvelle Loi 5611 met en œuvre cette approche).
- Les mesures actives courtes – formations en technique de recherche d'emploi, job clubs, stages non payés (alors que l'indemnisation est maintenue), etc. peuvent être multipliées dans une proportion raisonnable, avec l'obligation pour le demandeur de choisir entre les options proposées.

158. L'OCDE (2001a, 2007a) fournit des exemples de techniques d'intervention au cours de la période de chômage et des exemples de mesures actives courtes et de critères d'admissibilité aux allocations adoptés par certains pays. Il n'existe pas de moyen précis pour savoir quelles techniques sont les plus efficaces: l'ADEM en utilise déjà certaines mais pourrait essayer d'élargir sa gamme.

Les critères d'admissibilité aux prestations

159. Les critères de l'emploi approprié fixés dans le règlement grand-ducal de 1983 pour l'indemnisation du chômage sont trop stricts pour être systématiquement appliqués dès le début d'un épisode de chômage. Il est plus raisonnable d'individualiser la définition du champ de recherche d'emploi attendu pour les premiers mois au chômage (voir ci-dessus).

160. Le règlement grand-ducal de 1983 ne s'applique clairement qu'aux situations de refus explicite d'une offre d'emploi, ce qui n'est pas le cas le plus courant. Il doit être possible en principe de sanctionner un manque de volonté à travailler sur la base d'indices tels qu'un projet professionnel irréaliste, de faux détails fournis à l'inscription (absence de moyens de transport, par exemple) ou un comportement tendant à faire échouer les entretiens d'embauche. La législation pourrait également préciser la notion de

disponibilité: par exemple, la personne qui n'est pas en mesure de récupérer son courrier ou de faire garder ses enfants en temps utile n'est pas disponible.

Les mesures actives

161. Dans les données révisées de l'OCDE pour le Luxembourg (qui omettent toujours les dépenses sur le modèle alternatif au chômage partiel et une partie du financement des Mesures Spéciales) la Catégorie 4 *Création directe d'emplois* représente un tiers des dépenses sur programmes actifs, un poids élevé. Les emplois subventionnés de tout genre - y compris par exemple, les CAT, l'aide au réemploi et la bonification d'impôt, et la participation aux salaires dans des ateliers protégés – représentent 88% des dépenses pour mesures actives, hors SPE. Dans un emploi aidé il y a trois parties prenantes – le salarié, l'employeur et les fonds publics – et si seules les deux premières influencent les décisions d'embauche, les dépenses risquent de ne pas être rentables pour le budget public en termes de diminution du chômage. Le potentiel d'impact est plus élevé quand le SPE est directement impliqué, par exemple lorsque le placeur affecte un demandeur, qui semble préférer l'indemnisation passive, à une mesure active ou le placeur refuse d'octroyer un CAT à une personne qui semble capable de trouver un emploi non subventionné.

162. Le nombre de participants dans les programmes actifs a fortement cru pendant les années 90. On peut y voir une volonté de combattre le chômage, mais la progression n'a pas réagi au reflux du chômage de 1998 à 2001. Un effet d'appel semble également en cause. Les parallèles avec la situation en Finlande après 1987 – par exemple le fait que les demandeurs viennent à l'ADEM pour demander un CAT plutôt qu'un emploi classique - devrait inquiéter les décideurs au Luxembourg. Ils ont déjà agi pour limiter cet effet d'appel en stoppant la progression du nombre d'ATI accordés à partir de 2002 et celle des CAT-PU à partir de 2006. Il faut aussi développer des programmes qui aboutissent au retour à l'emploi pas ou peu subventionné, car une diminution des programmes au prix d'une augmentation de l'indemnisation passive n'est pas une solution en soi.

163. Pour les chômeurs indemnisés, le Luxembourg pourrait introduire la notion de la *durée totale de l'indemnisation y compris les périodes passées dans des mesures actives* (avec remise du compteur à zéro en cas d'emploi stable peu ou pas subventionné sur le marché ordinaire). Tout d'abord, cela servirait à clarifier le fonctionnement des mesures passives et actives. L'exemple danois montre comment cela peut être mis en place concrètement:

- Une limite à la durée totale de l'indemnisation, mesures comprise (4 ans, au Danemark) est imposée, après laquelle la personne peut prétendre seulement à l'aide sociale (le RMG, au Luxembourg). Une nouvelle période d'indemnisation n'est ouverte que par un emploi pas ou peu subventionné.
- Pendant une deuxième partie de la période d'indemnisation (au bout d'un an environ au Danemark dans les années 2000), la personne doit participer à des mesures en contrepartie de l'indemnisation.

164. En ce qui concerne les Mesures Spéciales, cette approche implique une séparation des voies de financement, c'est-à-dire d'un côté un financement de base pour la mission sociale (caritative) qui permet d'engager des salariés et de l'autre côté un système de subvention des postes pour chômeurs créés par les associations sans but lucratif. Ces postes étant clairement identifiés, il est possible de les mettre à la disposition de l'ADEM pour certaines catégories de chômeurs, préciser qu'ils n'ouvrent pas le droit à une période de chômage indemnisé et évaluer les taux de réinsertion sur le marché ordinaire (compte tenu des caractéristiques des chômeurs affectés), ce qui permet une gestion de ces postes selon les résultats, même si d'autres critères entrent en jeu.

165. Les formations complémentaires ont un lien direct avec le monde du travail. Il conviendrait d'augmenter le nombre de formations effectivement terminées et d'utiliser la disponibilité de places de formation pour "activer" les demandeurs d'emploi: par exemple en créant des plans d'action individuels qui insistent sur le choix d'un cours ou une autre mesure après 6 mois au chômage (le principe du New Deal au Royaume Uni).

166. Plusieurs pays nordiques consacrent beaucoup de moyens à des mesures de formation pour les chômeurs. Si des ressources importantes y sont consacrées, des cours en milieu scolaire pour chômeurs adultes de longue durée pourraient être ajoutés à la liste des mesures pour l'emploi au Luxembourg. Ces formations servent comme mesure d'activation mais aussi pour améliorer les compétences de base de chômeurs peu qualifiés.

Une place pour les prestataires privés ?

167. En ce qui concerne l'utilisation de prestataires privés payés selon les résultats en termes de retour à l'emploi, le modèle des *Employment Zones* britanniques, où les chômeurs de longue durée sont affectés pendant 6 mois soit à un seul prestataire privé soit à trois prestataires mis en concurrence, est un modèle dont pourrait s'inspirer le Luxembourg car il semble adapté à sa situation. Une *Employment Zone* britannique fonctionne (plus que les systèmes privatisés en Australie ou aux Pays-Bas) comme une mesure spécifique utilisée par un SPE qui maintient ses propres capacités dans le même domaine. Un argument en faveur du recours aux prestataires privés payés selon les résultats est que des ressources accordées à l'ADEM pour renforcer l'activité de placement pourraient donner lieu à des embauches quasi-irréversibles de fonctionnaires qui à la longue redéfinissent leur rôle ou se font réaffecter.

168. On pourrait envisager un système où:

- Les chômeurs seraient sélectionnés pour être affectés au prestataire privé selon des critères de profilage simples (par exemple après 6 mois de chômage indemnisé)
- Les chômeurs non placés par le prestataire privé après 6 mois retourneraient au SPE, qui reverrait le plan d'action individuel souvent prévoyant l'affectation à une mesure active.

169. A part la réussite directe attendue, cette approche peut rendre tous les autres acteurs du marché du travail plus conscients de l'objectif mesuré qui est le taux de retour à l'emploi. Cette approche implique des coûts de montage des contrats et de transferts de chômeurs (ADEM – prestataire privé – ADEM) et certaines situations complexes à gérer.

170. On rappelle que cette approche ne vise pas forcément les entreprises d'intérim: en Australie à peu près la moitié des prestataires de services d'emploi sur le marché sont des filiales d'associations sans but lucratif et au Luxembourg Proactif met en œuvre un programme "Passerelle vers l'emploi".

171. Un système de primes payées aux agences d'emploi privées quand elles se sont impliquées dans l'embauche d'un demandeur, mais sans que les agences soient responsables pour le suivi d'un groupe défini de demandeurs d'emploi, existe dans au moins deux pays de l'OCDE cités ci-dessus et pourrait être adopté au Luxembourg. Mais cette approche ne donne pas aux agences privées un rôle central dans les stratégies d'activation, qui restent la prérogative du SPE et le cas échéant de prestataires responsables du suivi d'un groupe défini de demandeurs d'emploi.

ANNEXE 1. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (SPE) ET LE CHÔMAGE DANS DES PAYS DE RÉFÉRENCE POUR LE LUXEMBOURG

1. *Des pays européens de référence pour le Luxembourg*

172. Le Luxembourg est loin d'être le seul pays où le chômage a augmenté sans raisons très évidentes, où le SPE est critiqué et où des voix s'élèvent pour le réformer. Un grand nombre de pays industrialisés ont connu des hausses importantes du chômage dans les années 70 (suite au premier choc pétrolier en 1973) et 80 (suite au deuxième choc pétrolier en 1979). Parmi eux, le Danemark et les Pays-Bas dans les années 90 sont revenus à des taux de chômage beaucoup plus bas. Mais plusieurs petits pays européens ont subi des hausses rapides beaucoup plus tard, dans les années 90 (la Suède, la Finlande et la Suisse): voir le Tableau A1.1⁶⁰ La hausse décalée du chômage au Luxembourg semble similaire et ne peut pas être attribuée uniquement au caractère exceptionnel du marché du travail luxembourgeois (travail frontalier) et au chômage élevé dans les pays voisins (la Belgique, la France, l'Allemagne).

173. Les pays choisis comme pays de référence comprennent la plupart des pays de l'OCDE avec les niveaux de protection sociale les plus élevés, comme c'est le cas au Luxembourg (voir le Graphique 1 du texte principal pour un indicateur basé à la fois sur le niveau des prestations d'assurance chômage et le niveau de l'aide sociale).

Tableau A1.1. Les augmentations "tardives" du taux de chômage

	Taux de chômage		Rapport entre les taux de chômage sur les deux périodes
	1985-90	1995-2000	1995-2000/1985-90
Finlande	4.4	12.4	2.8
Suède	2.1	6.8	3.3
Suisse	0.7	3.8	5.2
UE	9.3	9.7	1.0

Source: Perspectives économiques de l'OCDE No. 70 (Décembre 2001); définitions courantes.

174. Dans ces pays de référence, quelle est la stratégie du SPE ? Quel est ou a été son rôle dans le maintien des taux de chômage bas ? Dans les cas de hausse soudaine et inattendue du chômage, le SPE est-il responsable et pourquoi ? Comment les SPE se sont-ils adaptés à la nouvelle situation de chômage élevé ? Quelles approches ont réussi et sous quelles conditions ?

⁶⁰ Les pics des taux de chômage en Autriche (5.2% en 2005) et en Norvège (6.5% en 1992-3) n'étaient pas marqués (ni persistant, dans le cas Norvégien).

Le rôle du SPE dans le maintien du chômage à des niveaux bas

175. Comme exemple de situation avec taux de chômage bas, regardons la Suisse des années 80 (taux de chômage 0.7% en moyenne en 1985-1990 selon la définition nationale).⁶¹ Les dépenses pour les Programmes actifs du marché du travail (PAMT) étaient peu élevées et concernaient principalement le SPE (voir le Tableau 1 du texte principal).

176. Alors que les allocations de chômage incitent les chômeurs à s'inscrire au SPE, lorsque le SPE a peu de chômeurs à traiter il utilise une stratégie d'assignation rapide de tout chômeur vers un poste légalement convenable. Dans ce cas, la durée moyenne des périodes au chômage reste courte, souvent de quelques semaines seulement. Le chômeur potentiel, n'ayant pas une perspective de rester longtemps au chômage et sachant que les offres d'emploi traitées par le Service public d'emploi ne sont pas nécessairement les meilleures, est incité à éviter le chômage si possible et si cela lui arrive, chercher lui-même un poste. Cette situation contribue à maintenir le chômage à un niveau bas malgré un faible niveau de financement du SPE et sans avoir souvent à affecter les chômeurs à un PAMT.

L'augmentation du chômage

177. Dans les pays où la majorité des chômeurs sont inscrits, en cas de forte augmentation du chômage le SPE se trouve débordé avec trop de chômeurs par rapport aux offres d'emploi. Le SPE pour la première fois est incapable d'écourter suffisamment la durée des périodes de chômage par une stratégie d'assignation des chômeurs vers les postes vacants et les effets désincitatifs de l'indemnisation du chômage, qui avait moins d'impact auparavant, deviennent plus importants. Les taux de chômage élevés deviennent persistants comme les taux de chômage bas étaient persistants auparavant.

178. Suite à la création d'une nouvelle prestation, le nombre de bénéficiaires a historiquement tendance à atteindre un pic beaucoup d'années plus tard (OCDE, 2003).

- Après sept à dix ans dans trois cas des prestations de chômage spécialisées examinées;
- Après 15 ans ou plus, dans les cas de prestations de revenu minimum garanti.

179. Selon le même schéma, l'introduction tardive du système actuel d'assurance chômage en Finlande (1971), en Suède (1974) et en Suisse (1976) expliquerait de manière générale la nature tardive de la hausse du chômage dans ces pays.⁶² Des chocs spécifiques ont un rôle en déterminant le moment exact de la hausse principale du chômage, mais ces chocs n'expliquent pas seuls la persistance du chômage à des niveaux élevés⁶³.

61 Le Luxembourg et la Suisse partagent la particularité de ne pas payer les allocations de chômage aux travailleurs non résidents (Luxembourg) ou temporaires (Suisse): les cotisations chômage sont reversées aux autorités du pays d'origine

62 Excepté les pays de l'Europe du Sud (où la couverture reste limitée) et les nouveaux pays Membres, la plupart des pays de l'OCDE a créé leur système actuel d'assurance chômage bien avant 1970. Un autre cas d'introduction après 1970 était au Canada (1971). La date d'introduction en Norvège n'est pas clairement définie mais on pourrait soutenir qu'elle était progressive entre 1975 et 1985 (quand le taux de remplacement a fortement augmenté). Il y avait un petit "pic" de chômage à 6% en 1993, mais le taux est rapidement redescendu.

63 En Finlande, l'effondrement des exportations vers l'URSS en 1991 était un facteur exceptionnel dans la hausse initiale du chômage.

Recours au PAMT

180. En Finlande et en Suède, des nouvelles politiques "libérales" concernant les PAMT ont précédé les pics de chômage des années 90. L'expansion rapide de ces mesures dans les années 80 a semblé à la fois prévenir les premières tendances à la hausse du chômage et assurer la protection sociale des chômeurs. Mais quelques années plus tard, le chômage a néanmoins augmenté et le recours trop systématique aux mesures commençait à être perçu comme faisant partie du problème (voir plus loin l'analyse des effets "de carrousel").

2. *Les adaptations du SPE à des situations de chômage plus élevé*

Adaptations du SPE effectués dans les pays de référence

181. La Suisse à partir de 1996 a introduit des entretiens avec les chômeurs deux fois par mois et une ligne directrice d'assignation des chômeurs de longue durée à une mesure du marché du travail. Elle a aussi profondément réformé la gestion du SPE et introduit un système de notation des agences pour l'emploi selon leurs résultats.⁶⁴

182. La Finlande vers 1993 a abandonné la garantie d'une place dans un programme pour les chômeurs de longue durée, a diminué les créations d'emplois temporaires au profit des mesures de formation et a introduit certaines mesures d'intervention au cours de la période de chômage (plans d'action, suivi de la recherche d'emploi, programmation des entretiens intensifs avec les chômeurs et diminution de la durée de participation dans les programmes actifs afin de pouvoir augmenter le flux de places).

183. La Suède n'a pas changé de stratégie tout de suite après la hausse du chômage : elle a maintenue ses dépenses sur des programmes actifs. Mais en 2000-2001 elle a aboli la possibilité de renouveler les droits à l'indemnisation en participant à un programme, augmenté la durée de l'indemnisation et créé la Garantie d'activité, un programme qui occupe les chômeurs de longue durée à plein temps (Forslund *et al.*, 2004).

184. La Suisse pour faire face au chômage plus élevé a doublé ses dépenses sur le SPE et a triplé ses dépenses sur les autres programmes du marché du travail, toujours relatives au PIB (moyennes 1995-2000 par rapport à 1985-1990: voir le Tableau 1 du texte principal). La Finlande et la Suède ont dans une moindre mesure augmenté leurs dépenses (relatives au PIB) sur le SPE. En Suède les dépenses sur les autres mesures "actives" n'ont pas augmenté par rapport à leur niveau, déjà élevé en 1985-1990.

L'activation pour refaire baisser le chômage

185. Les taux de chômage en Finlande et en Suède ont baissé mais jusqu'en 2006 ils sont restés assez élevés.⁶⁵ Dans ces pays - si on considère le chômage "caché" dans les programmes et si on fait abstraction des fluctuations conjoncturelles - il semble que les politiques récentes n'ont réussi que partiellement. En Suisse le résultat positif est un peu plus tranché. Le résultat positif semble plus net en Australie, au

64 Voir Secrétariat de OCDE (2001) pour une description sommaire du rapport d'évaluation du SPE de 1999 qui a instauré un système de notation des bureaux de placement suisses selon les résultats. La performance du SPE suisse dans les années suivantes était bonne, mais des controverses sur le système de notation ont contribué à l'abandon du lien entre financement et notation (système de *bonus-malus*) en 2003 (OCDE, 2005, Chapitre 5).

65 En Finlande en mi-2006, presque 15 ans après la récession du début des années 90, le taux de chômage était proche de 8%. En Suède, le taux de chômage "ouvert" était 6% et on rappelle souvent le niveau très élevé du chômage "total" (incluant les participants aux PAMT).

Danemark, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas où les taux de chômage anciennement élevés sont restés en dessous de 5% récemment.⁶⁶

186. L'élément commun dans ces politiques du marché du travail est "l'activation" :

- Des "interventions" au cours de la période de chômage comme par exemple : des entretiens (au Royaume Uni), le suivi de la recherche d'emploi (dans beaucoup de pays), l'assignation à des offres d'emploi (souvent limitée aux personnes en suivi individualisé) ou l'obligation de participer à un PAMT.
- Le principe de "l'obligation mutuelle", qui veut dire que:
 - l'indemnisation est versée en contrepartie de la recherche active d'un emploi : le chômeur qui ne cherche pas activement, ne co-opère avec les tentatives de placement, ne participe pas dans une mesure obligatoire, etc. est sanctionné par le retrait partiel ou complet de l'indemnisation;
 - l'indemnisation est gérée en étroite coordination avec le placement et les autres programmes actifs.

Le niveau de protection sociale

187. *L'Etude de l'OCDE sur l'emploi* (OCDE, 1994) recommandait aux pays de "limiter la durée de versement des prestations de chômage dans les pays où elle est particulièrement longue" et "réduire les taux de compensation après impôt lorsqu'ils sont élevés" et la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi révisée* (OCDE, 2006b) recommande de fixer le montant et de la durée de versement des prestations "à des niveaux qui ne découragent pas outre mesure la recherche d'emploi".

3. Les expériences avec les effets "de carrousel" et "de rétention" générés par les programmes actifs du marché du travail

188. Les pays avec un niveau élevé de protection sociale doivent assurer un bon niveau de formation aux demandeurs d'emploi pour que leur productivité dépasse les minima sociaux ou le salaire minimum. Dans les situations de taux de remplacement élevé, les outils d'activation "légers" (conseil, entretiens, plans d'action individuel, etc.) sont vraisemblablement utiles, mais pas pleinement efficaces pour contrer une tendance à la hausse du chômage. Quand ces outils ne suffisent pas, il semble être nécessaire également de mettre en place des mesures avec la participation à plein temps. Dans ce cas il est essentiel d'en faire de véritables outils d'activation.

L'effet de "carrousel" entre le chômage indemnisé et les mesures

189. En Finlande et Suède une politique d'affectation des chômeurs à des mesures après un an environ au chômage, alors que la participation dans une mesure renouvelle les droits à l'indemnisation passive, a précédé de quelques années seulement les explosions du chômage au début des années 90 :

66 Le taux de chômage en Finlande a beaucoup diminué par rapport aux niveaux record atteints en 1993, mais n'était en 2006 toujours pas bas. Le Canada est un pays où le chômage a beaucoup baissé sans la mise en œuvre d'une politique d'"activation". La baisse reflète sans doute la réforme de l'assurance chômage en 1996 (voir l'indice de l'OCDE de la générosité des prestations) et une conjoncture favorable pour ce pays, mais le taux de chômage reste élevé par rapport aux taux des (autres) pays anglophones.

- En Finlande, la garantie d'une place dans une mesure est entrée en vigueur en 1984 pour les jeunes et en 1987 pour les adultes, avec obligation faite aux employeurs du secteur public de créer en dernier ressort les places d'emploi subventionné. La participation pendant 6 mois ouvrait ou renouvelait les droits à l'assurance chômage. En 1990 ce système avait presque totalement éliminé le chômage inscrit de longue durée. Mais en 1993 le taux de chômage (chômeurs inscrits) a atteint 20% et la garantie a été abandonnée : le groupe de travail présidentiel sur l'emploi de 1994 a préconisé comme objectif général "d'éviter le cercle vicieux indemnisation/emploi subventionné" (OCDE, 1996b, p.146, p.209, etc.).
- En Suède, le système d'assurance chômage introduit en 1974 limitait les droits à 14 mois. La participation dans un programme du marché du travail a renouvelé les droits à l'indemnisation, surtout depuis la fin des années 80 (Forsslund *et al.*, 2004). Grâce au niveau élevé de dépenses sur les mesures actives, des places étaient disponibles. Mais en 1993, le taux de chômage a atteint 8% (presque 14% y compris les participants dans un programme actif), plus du double du taux maximal atteint de 1950 à 1990 (Calmfors, 2004).

La "période active d'indemnisation"

190. La possibilité d'ouvrir une nouvelle période d'indemnisation suite à la participation dans certains programmes actifs a été abolie à partir de 1994 au Danemark et de 2001 en Suède.

- En 1979, le Danemark a créé un droit à un emploi subventionné de 7 à 9 mois (qui suffisait pour renouveler les droits à l'assurance chômage) pour les chômeurs indemnisés avant l'expiration de la période d'indemnisation de 2 ½ ans. Le taux de chômage a atteint 10% en 1993. En 1994, la période d'indemnisation a été rallongée à 7 ans (rapidement ramenée à 5 ans et en 2000 à 4 ans). Le chômeur a dû après deux ans au chômage (depuis 1998) ou un an au chômage (depuis 2000) passer 75% de son temps dans les mesures "actives" et le reste du temps en suivi personnalisé (recherche d'emploi, négociation du plan d'action individuel concernant la prochaine assignation, etc.), sans renouvellement de ses droits à l'assurance chômage. Ce dispositif a eu un effet de "motivation" (les chômeurs trouvent souvent un emploi sur le marché normal, avant de rentrer dans cette période d'indemnisation active) et le chômage "ouvert" a diminué plus de moitié (taux d'environ 4% maintenu depuis 2000).
- La Suède a introduit un changement similaire en 2000 et 2001: la durée de l'indemnisation passive a été doublée à 28 mois dans certains cas (à la discrétion du SPE), mais à la fin de l'indemnisation passive le chômeur rentre dans la "garantie d'activité", qui l'occupe à plein temps sans limite de durée. Pour ouvrir une nouvelle période d'indemnisation passive, il faut travailler 6 mois.

Dans ces pays la situation n'est pas tranchée en ce qui concerne les emplois aidés dans le secteur privé. Un emploi dans le secteur privé aidé à un taux modéré ouvre souvent les mêmes droits à l'indemnisation qu'un emploi classique.⁶⁷

67 L'abolition de l'effet de carrousel concerne surtout les "job offers" au Danemark et les programmes de formation en Suède. Selon Overbye (2006), la possibilité d'ouvrir une nouvelle période d'indemnisation suite à la participation dans un programme actif a été abolie en 1997 en Norvège et en Finlande. Il est vrai que la Finlande a réduit en volume ses mesures de création d'emplois après 1996.

L'effet de "rétention"

191. Malgré le principe de payer une indemnisation plutôt qu'un salaire pendant la période de participation dans un programme,⁶⁸ le Danemark s'est inquiété des effets de "rétention" (*lock-in*). Au lieu d'affecter le chômeur-participant à un seul emploi aidé de longue durée, le chômeur doit participer à différents programmes successivement avec des courtes périodes de chômage ouvert. Cette approche réussit mieux à focaliser l'attention sur la recherche d'un emploi ordinaire. La crainte que certains chômeurs restent trop longtemps dans la "période active" a provoqué des aménagements supplémentaires pendant les années 2000 (Andersen et Svarer, 2006).

4. Difficultés persistantes

192. Dans les "pays de référence", des problèmes et des tensions persistent.

- Parfois les taux de chômage restent assez élevés (voir ci-dessus).
- Au Danemark, la stratégie d'"activation" est bien vue et le taux de chômage reste assez bas, mais les programmes actifs et passifs sont très coûteux (les seuls programmes actifs en 2004 coûtaient 1.8% du PIB) (c.f. 0.6% en Autriche, 1.0% en Finlande, 1.4% au Pays-Bas, 0.8% en Norvège, 1.2% en Suède et 0.8% en Suisse). Historiquement, tant que le chômage est resté bas le coût direct des prestations de chômage n'était pas problématique. Mais après un basculement vers des niveaux plus élevés de chômage, le coût global des prestations généreuses, y compris le besoin d'une stratégie d'activation complexe et coûteuse, est devenu un sujet préoccupant.
- Il semble être nécessaire, pour obtenir ces résultats, d'adopter des mesures d'activation contraignantes et parfois assez artificielles.⁶⁹

193. Malgré le souci du consensus social, ces pays ont continué à mettre en œuvre des réformes assez radicales, comme la diminution des allocations en Suède (2007), l'intégration du SPE avec les bureaux municipaux de sécurité sociale en Norvège (2006) et le recours aux prestataires privés au Danemark (Bredgaard et al., 2005).

68 Pour les participants aux emplois aidés les horaires sont souvent aménagés, donc les conditions de travail ne sont pas forcément moins attractives que celles des emplois de marché.

69 Thoren (2005) décrit l'activation municipale à deux endroits en Suède qui oblige les bénéficiaires à passer des journées complètes au Jobccentrum (Källan dans l'autre municipalité étudiée). Ces dispositifs comme le "workfare" dissuade les demandes.

ANNEXE 2. RECUEIL ET COMMENTAIRE DE DONNÉES TIRÉES DES RAPPORTS DE L'ADEM ET D'AUTRES ADMINISTRATIONS

1. *Chômage et offres d'emploi*

194. Le Tableau A2.1 fournit des données de référence concernant la population résidente au Luxembourg tirées de l'enquête emploi. Selon cette source, les taux de chômage dans les années 90 et les années 80 étaient similaires.

195. Le rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi (DE) inscrits et le nombre de chômeurs au sens de l'enquête était en dessous de 0.5 jusqu'en 1980 (pour ces années les valeurs au sens de l'enquête sont estimées sur la base des données des recensements). Ce rapport était de 0.6 environ entre 1981 à 1986, de 0.8 à 0.9 entre 1988 et 1994 et souvent de 1.0 ou plus après 1994 (voir le Graphique 3 du texte principale).⁷⁰ On peut penser que la stigmatisation du chômage (incitant les personnes au chômage à ne pas se déclarer à l'ADEM) dans les années 70 à été progressivement remplacée par la dépendance à l'égard des prestations (y compris parfois la dépendance à l'égard de mesures pour l'emploi) incitant les personnes à se déclarer chômeurs même en cas de disponibilité ou de recherche d'emploi limitée.⁷¹

196. Le nombre d'offres d'emploi non satisfaites a augmenté fortement entre 1992 et 1996. L'obligation renforcée de déclaration des postes vacants (introduite par la loi de 1995) est sans doute la première explication, mais d'autres facteurs ont probablement joué:

- Il semble qu'à cette époque le service de placement de l'ADEM était débordé par l'augmentation du nombre de DE et les contacts entre placeurs et employeurs sont devenus rares. La durée moyenne d'une offre d'emploi (le rapport entre le stock et le flux mensuel d'offres, cité dans le Tableau A2.3 dessous) était de 0.55 mois en 1995 mais de 0.8 à 0.9 mois dans les années suivantes.
- L'offre de places dans les mesures a pu encourager certains DE à préférer ces places à des offres sur le marché primaire et encourager certains employeurs à attendre une proposition de subvention. Les dépenses sur les DAT (l'équivalent à l'époque au CAT-PU) et sur les aides à l'embauche en 1997 étaient plusieurs fois leurs niveaux des années 1990 à 1993.⁷²

70 Ce calcul utilise une série de DE "sans mesures" à partir de 1997.

71 Cette remarque concerne la situation typique ou moyenne : selon l'expérience d'autres pays, les situations individuelles restent très diverses (les proportions des chômeurs inscrits qui ne sont pas chômeurs au sens de l'enquête emploi et inversement sont élevées même quand les deux totaux sont similaires).

72 Selon la base de données de l'OCDE concernant les programmes du marché du travail et EU (2000), qui fournit des données pour participants dans certains grands programmes de 1990 à 1998.

Tableau A2.1. Données de référence : population, emploi et chômage des résidents selon l'enquête emploi et selon le nombre de demandeurs d'emploi inscrits

	Données enquête emploi : population résidente uniquement (mois de mai) (groupe d'âge 15-64)						Données administratives (moyennes annuelles) Demandeurs d'emploi (DE) inscrits (stock)					Offres d'emploi non satisfaites (stock)	
	Population résidente totale	Emploi salarie total	Population	Emploi	Chômage*	Taux d'emploi	Taux de chômage	Ancienne série	Nouvelle série (sans mesures)	Nouvelle série (sans non résidents CTR, sans ATI)	Dont: demande urs de longue durée > 12 mois		Au 31 Dec nouvelle serie (sans ATI?)
	Milliers	Milliers	Milliers	Milliers	Milliers	%	%	Nombre	Nombre	Nombre	%		%	Nombre
1974	355.0	129.3	229.1	141.2	1.3	61.6	0.9	57					584
1980	364.1	136.3	238.6	143.6	2.6	60.2	1.8	1,094					207
1985	366.7	142.0	250.1	146.2	4.5	58.4	3.0	2,588					194
1990	381.8	170.4	263.7	156.0	2.6	59.2	1.6	2,060					178
1991	387.0	178.1	265.5	161.4	2.4	60.8	1.5	2,298			22.1		156
1992	392.1	183.2	265.8	163.4	3.4	61.5	2.0	2,734					159
1993	397.5	186.9	268.6	163.7	3.9	60.9	2.3	3,526					126
1994	403.0	192.1	271.6	163.4	5.9	60.2	3.5	4,643			13.5		271
1995	408.6	197.1	275.1	161.0	4.9	58.5	2.9	5,130			15.3		438
1996	414.3	202.3	277.7	164.2	5.6	59.1	3.3	5,643			14.9		1,107
1997	419.5	208.8	280.1	167.9	4.4	59.9	2.5	6,357	5,861		16.9		931
1998	424.7	218.7	281.8	169.7	4.9	60.2	2.8		5,534		19.7		1,443
1999	430.5	230.3	285.0	175.5	4.3	61.6	2.4		5,351		22.2		1,530
2000	436.3	243.9	287.0	179.9	4.3	62.7	2.4		4,964		26.6	24	1,364
2001	441.5	258.4	293.6	184.9	3.4	63.0	1.8		4,927		23.6	19.1	1,381
2002	446.2	266.2	294.7	187.5	5.1	63.6	2.6		5,823		20.8	17.1	940
2003	450.0	271.4	299.5	186.2	7.1	62.2	3.7		7,587		22.9	21	842
2004	453.3	277.9	301.0	188.0	10.2	62.5	5.1		8,716	7,983	26.7	24.8	1,014
2005	455.0	286.0	303.8	193.2	9.1	63.6	4.5		9,845	8,948	30.8	28.8	1,210
2006	459.0		306.7	194.9	9.7	63.5	4.7			9,487		30.9	1,717

*Données au sens de l'enquête emploi 1974-1982 : les chiffres présentés sont des estimations à la base des données des recensements du 31.12.1970, 31.3.81 et 1.3.91.

Sources: OCDE, *Statistiques de la population active* ; *Rapports d'activité* du MTE et de l'ADEM ; *Bulletin luxembourgeois de l'emploi* ; OCDE, *Principaux Indicateurs Économiques, Statistiques Rétrospectives*.

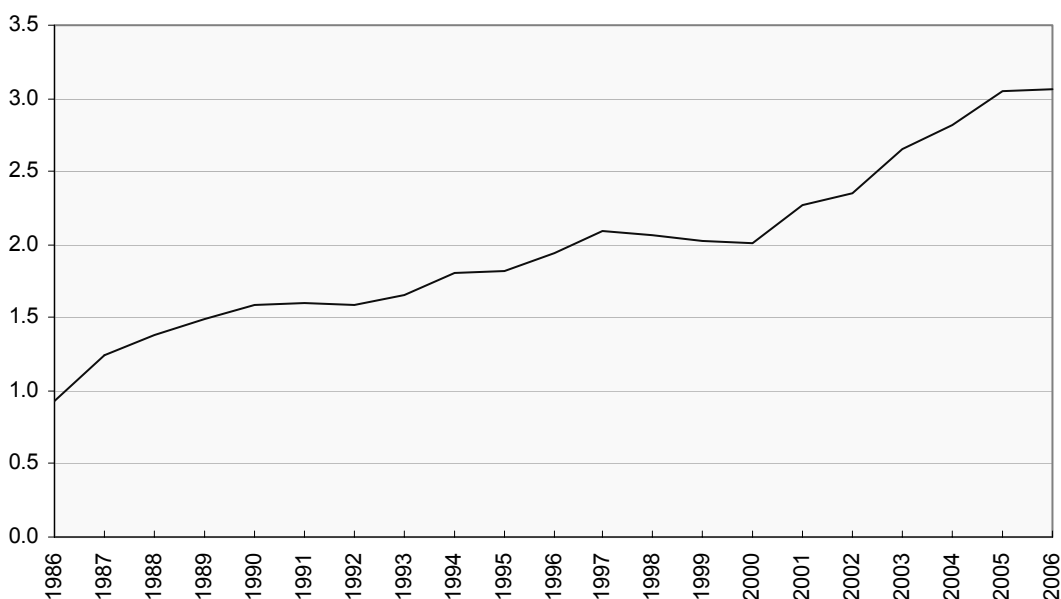
2. *Le nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage, d'un revenu pour travailleurs à capacité de travail réduite (TCTR) et du revenu minimum garanti (RMG)*

197. Le Tableau A2.2 indique qu'environ 12% des chômeurs indemnisés étaient dans une mesure (ATI non comprise) de 1998 à 2002 et moins que 10% depuis 2003. Cette proportion concerne sans doute les participants aux mesures de formation ou de mise au travail qui continuent à être indemnisés (voir l'Annexe 3) et ne renseigne pas sur le ciblage des autres mesures.

198. Les bénéficiaires du RMG obligatoirement inscrites et les bénéficiaires de l'indemnité d'attente et du revenu pour personnes gravement handicapées sont des catégories de DE relativement difficiles à placer :

- Le nombre total de bénéficiaires du RMG a augmenté de 6.3% par an en moyenne sur les 18 ans 1987-2005 (5% de 1987 à 2000, 10% de 2000 à 2005) (Graphique A2.1). Cette expérience correspond assez bien à celle d'autres pays suite à l'introduction d'une nouvelle prestation d'assistance de grande importance.⁷³ C'est un indicateur de la tendance vers une dépendance à l'égard des prestations, qui rend difficile le travail de l'ADEM et du Service national d'action sociale (SNAS).

Graphique A2.1. Bénéficiaires du RMG, 1986 à 2006. Pourcentage de la population résidente totale



73 OCDE (2003) résume les expériences d'autres pays : "Dans le cas des programmes d'allocations de parent isolé et d'assistance-chômage, la croissance du nombre des allocataires s'est généralement étalée sur une période de 15 ans ou plus... Les taux de croissance du nombre de bénéficiaires atteignent en moyenne près de 10 % par an ou plus, sur une dizaine d'années ou plus (ce qui signifie que les effectifs ont augmenté d'un facteur de 2.5 au moins sur toute la durée d'un cycle)... Dans certains cas, les effectifs de bénéficiaires de prestations d'aide sociale et d'indemnités de chômage de longue durée... ont évolué d'une manière qui n'a pas grand-chose à voir avec les conditions macroéconomiques générales."

Tableau A2.2. Évolution du nombre de chômeurs indemnisés, travailleurs à capacité réduite et bénéficiaires du RMG

	Pour mémoire: Demandeurs d'emploi (DE)*	Chômeurs indemnisés				Travailleurs à capacité de travail réduite bénéficiaires d'une décision de reclassement externe				Bénéficiaires revenu pour personne gravement handicapé	Bénéficiaires du RMG				
		Total*	Dont en mesure	Dont non- résidents CTR	Nouvelle serie résidents	Dont en mesure (yc ATI)	Total	Dont inscrits > 12 mois	Total		Dont non résidents	Personnes	Dont: non dispensé d'inscription	Travailleurs handicapés	Dont: DE à l'ADEM**
		Moy. annuelles Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Déc. Nombre	Nombre	Moy. annuelles Nombre		Nombre	Déc. Nombre	Nombre	Nombre	Nombre
1974	57	5													
1980	1094	627													
1985	2588	1345													
1990	2060	887									6079				
1991	2298	934									6205	..			
1992	2734	1203									6245	576			
1993	3526	1764									6586	706			
1994	4643	2518									7256	572			
1995	5130	2634									7433	922		542	
1996	5643	2837									8015	1193		674	
1997	2450	3191									8750	1502			
1998	5534	2450	286								8785	1452			
1999	5351	2222	266								8683	1282			
2000	4964	2025	231								8751	1068			
2001	4927	2080	262								10024	1081		785	
2002	5823	2775	327								10497	1038		898	
2003	7587	3938	359		3880	398					11963	1100			
2004	8716	4713	418	227	4486	429	876	335	660	237	12753	1138		794	
2005	9845	5278	430	346	4932	436	1326	688	1148	420	13875	1298		931	
2006	4856	425	1789		1582	601	697	14046	1262	270	1124

CTR: Travailleurs à capacité de travail réduite; RMG: Revenu minimum garanti. *Ruptures de série en 1997 et 1998 (voir Tableau A2.1 concernant la série pour demandeurs d'emploi).

**Bénéficiaires du RMG demandeurs d'emploi (DE) ADEM : DE "avec RMG" en 1995 et 1996, DE "inscrits SNAS" en 2004 et 2005. Source MIFA(2006) pour 2006.

Sources: Tableau A2.1 ; Rapports d'activité du MTE et de l'ADEM ; Bulletin luxembourgeois de l'emploi ; ACORD (2002) ; CSAS (2003) ; Rapports d'activité du SNAS, 2002 à 2004 ; MIFA (2005, 2006).

- En 1992, six ans après la création du RMG, le nombre de ses bénéficiaires non dispensés d'inscription à l'ADEM était 20% du nombre de DE inscrits. Seulement un dixième environ des bénéficiaires du RMG sont obligatoirement inscrits, mais leur employabilité reste basse. Fin 2001, 460 sur les 765 bénéficiaires du RMG obligatoirement inscrits à l'ADEM l'étaient depuis plus de 12 mois (Acord, 2002).
- Les travailleurs à capacité de travail réduite (TCTR) bénéficiaires d'une décision de reclassement externe perçoivent - dans la mesure où ils ne sont pas déjà couverts par les allocations de chômage - la l'indemnité d'attente. Ils étaient 1800 en décembre 2006. Presque 40% sont des non résidents.
- Le nombre de bénéficiaires du revenu pour personnes gravement handicapées (personnes handicapées, inscrites à l'ADEM) a atteint 700 en décembre 2006.

3. Les flux d'inscriptions, d'offres d'emploi et de placements

199. Le flux mensuel d'offres d'emploi notifiées à l'ADEM est en équilibre approximatif avec le flux mensuel de demandeurs d'emploi (Tableau A2.3). Malgré l'obligation de notification, le flux annuel d'offres d'emploi n'est pas particulièrement élevé. En 1999, au pic de la conjoncture, ce flux annuel correspondait à 8.5% de l'emploi salarié total (voir le Tableau A2.1 pour les données d'emploi salarié). En 1999, sur un échantillon de 14 pays (aucun d'entre eux imposant l'obligation de notifier les offres d'emploi au SPE) le flux annuel moyen d'offres était 8% de l'emploi salarié (OCDE, 2001b, Tableau 3.7).

200. De 2003 à 2005, le nombre *annuel* de clôtures de dossiers de demandeurs d'emploi grâce aux assignations par le service de placement de l'ADEM est environ le tiers du flux *mensuel* d'assignations. Une assignation sur 36 était suivie par la clôture du dossier du demandeur. Le nombre de demandeurs occupés de leur propre initiative est trois fois plus grand.⁷⁴ Ces chiffres aident à comprendre pourquoi la procédure d'assignation est considérée par les employeurs comme un fardeau souvent inutile ou vidée de substance.

201. En supposant que ces clôtures de dossiers suite aux assignations représentent les placements obtenus par l'ADEM,⁷⁵ environ 12% des offres d'emploi notifiées étaient satisfaites par les assignations de l'ADEM en 2003 et 9% en 2005. Parmi 15 autres pays de l'OCDE, le rapport moyen entre placements par le SPE et offres d'emploi notifiées était 57%, avec des minima de 26% aux États-Unis et 30% au Japon. Pour 5 pays sur 14, ce rapport dépassait 70% (OCDE, 2001b, Tableau 3.7).

202. En termes de clôtures de dossiers, le taux de placements par rapport à l'emploi salarié (0.5% par an) est également très bas. Parmi les 15 pays ci-dessus, vers 1999 la Grèce était le seul pays avec un taux de moins d'1% par an. Ce taux était de 5% ou plus pour 8 pays (OCDE, 2001b, Tableau 3.7).

203. Le niveau relativement bas des placements selon les données disponibles est à mettre en rapport avec le fait que:

- les taux pour d'autres pays incluent habituellement les embauches de personnes autres que chômeurs inscrits (*job changers*, etc.)

74 Il est probable que d'autres personnes occupées de leur propre initiative figurent (sans être répertoriées) parmi les dossiers clôturés pour diverses autres raisons (non présentation au premier rendez-vous avec l'ADEM, clôturés volontairement par le demandeur, radiation).

75 Il faudrait une étude de suivi des offres, des assignations et des embauches dans les données du Centre commun de sécurité sociale (CCSS) pour clarifier cette question.

Tableau A2.3. Flux mensuels et annuels d'inscriptions de demandeurs d'emploi, d'offres d'emploi, d'assignations et de clôtures de dossiers par motif

	Inscriptions			Dossiers de demandeurs cloturés				
	Total	Dont: reinscriptions	Offres d'emploi au cours du mois	Assignations	Total	Occupés de leur propre initiative	Par assignations ADEM	Radiations définitives
	Flux mensuels			Flux annuels				
1982			1171					
1983			1319					
1984			1389					
1985			1422					
1986			1533					
1987			1791					
1988			1762					
1989								
1990								
1991								
1992								
1993								
1994								
1995	1320		796	1899				
1996	1497		1051	2763				
1997	1600		1302	4100				
1998	1408		1542	4409				
1999	1288		1625	4283				
2000	1131		1620	4270				640
2001	1177		1330	3839	15659			620
2002	1320		1136	4150	17083			
2003	1534		1038	4033	18865	4045	1483	819
2004	1587	991	1170	4612	19000	4314	1457	888
2005	1688	1051	1410	4866	20357	4711	1478	866
2006	1710	1085	1694	5772	21000	5129	1814	933

Sources: Rapports d'activité du MTE et de l'ADEM

Tableau A2.4. Demandes de chômage complet refusées et retraits de l'indemnisation en cours, par motif

	Demandes de chômage complet						Retraits d'indemnisation en cours pour refus de travail et refus/abandon de mesure		
	Total	Dont acceptés	Dont refusées, par motif (liste non exhaustive):				Total	Dont refus de travail	Dont refus/abandon de mesure
			Licenciement pour faute grave	Licenciement durant le contrat d'essai	Propre gré/commun accord	Refus d'un emploi approprié			
	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	Nombre	
1997	6405	..	39	27	57	22	279	231	48
1998	5707	4448	46	19	68	3	305	..	..
1999	5649	4390	..	..	..	..	236		
2000	5210	4079					218		
2001	5522	4253					202		
2002	6692	5258					144		
2003	8103	6553					286		
2004	8710	7284					275		
2005	8983	8024					232		
2006	9266	8125					347		

Sources : Rapports d'activité du MTE et de l'ADEM

- les personnes effectivement embauchées au Luxembourg sont souvent des frontaliers qui ne figurent qu'exceptionnellement parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM.
- l'obligation de notification provoque au Luxembourg la notification d'offres que l'employeur ne s'attend pas à pourvoir avec un demandeur d'emploi inscrit.

204. Dans le Tableau A2.3 on note également qu'en 2004 et 2005, 62% des inscriptions de DE étaient des réinscriptions. Il faudrait une information plus détaillée pour savoir si les réinscriptions ont lieu suite à une rupture pour absence au pointage, un emploi de courte durée, la participation dans une mesure avec ou sans renouvellement des droits à l'indemnisation, etcetera.

4. *Les refus et retraits de l'indemnisation*

205. Selon le Tableau A2.4, en 1997 22 demandes de chômage complet étaient refusées dès le début pour motif de refus d'un emploi approprié. Ce chiffre est descendu à trois l'année suivante : cette pratique de gestion rigoureuse de l'indemnisation a peut-être disparu par la suite. Le nombre annuel de retraits de l'indemnisation pour refus de travail ou refus/abandon de mesure a fluctué autour de 250 par an depuis 1997. La comparaison avec le nombre de dossiers acceptés indique qu'une demande initialement acceptée sur 16 environ terminait avec cette sanction en 1997-1999 et une demande initialement acceptée sur 30 en 2002-2005. Par rapport au stock moyen de personnes indemnisées (voir Tableau A2.2) le taux de sanction était de 10% par année d'indemnisation en 1997-2002 et 5% en 2004-2005. En comparaison internationale ces chiffres suggèrent que la l'indemnisation a historiquement été rigoureuse et est devenu un peu moins rigoureuse récemment.⁷⁶

5. *Les mesures pour l'emploi*

206. Le Tableau A2.5, qui reprend les mesures appelées "Mesures pour l'emploi" dans les Rapports d'activité du MTE et de l'ADEM, indique que le stock total de participants dans les mesures pour demandeurs d'emploi, hors les aides à l'embauche et mesures pour RMGistes et pour personnes handicapées, a plus que doublé entre 1997 et 2005 et s'est stabilisé pour la première fois en 2006.

207. Le stock de participants dans les mesures "pour adultes" a presque quintuplé. Les flux annuels d'entrées et de sorties pour ces mesures pour adultes (SRP, PA et MT, puisque les mesures spéciales - MS - ne sont pas identifiées) figurent dans la base de données Eurostat-OCDE (voir l'Annexe 3). Selon cette source, ces flux annuels sont 1 à 2 fois le stock moyen, c'est-à-dire que la durée moyenne de participation dans ces mesures varie de 6 mois à un an.

208. Le Tableau A2.6 donne des informations concernant d'autres mesures. Pour les aides "employeur" (*l'aide à l'embauche de chômeurs âgés et de longue durée* et la *bonification d'impôt*) qui sont de durée légale de 3 ans maximum, la durée moyenne de la participation effective est à peu près 2 ans (ceci résulte du fait que les stocks au 31 décembre sont proches du total des entrées de deux années précédentes). Même si les chiffres exacts manquent, il semble qu'il y avait en 2005 un stock de 700 emplois environ avec *l'aide à l'embauche* et 700 environ avec la *bonification d'impôt*. A noter qu'un emploi peut bénéficier des deux aides en même temps (voir l'Annexe 3).

76 Pour motif de refus de travail ou de mesure, les taux de sanction par année d'indemnisation étaient (pour l'année 1996, 1997 ou 1998) de 13% en Suisse, 10% en Finlande, 7% en Norvège, 2 à 4% en Australie, au Danemark, au Royaume-Uni et aux États-Unis et moins de 2% en 6 autres pays. Certains pays imposaient également des sanctions pour absence de preuves de recherche d'emploi, ce qui n'était pas un motif de sanction au Luxembourg (Gray, 2003, Table 1).

Tableau A2.5. Évolution des mesures pour l'emploi (demandeurs ADEM, hors aides à l'embauche et mesures pour RMGistes)

	Mesures total demandeurs ADEM				Contrat auxiliaire temporaire - CAT		Stage d'insertion en entreprise - SIE (en 1998: SP)	Stage de réinsertion professionnelle - SRP	Formation - FORMA			Pool des assistants - PA	Mesures spéciales - MS	Mises au travail - MT	ATI
	Total	Total avec ATI	Mesures pour jeunes (CAT, SIE)	Mesures pour adultes (SRP, PA, MS, MT)	Privé - PR (en 1997-8: SI)	Public - PU (en 1998: DA)			Total	Dont: Apprentissage pour adultes - AP	entrées				
	stock		stock	stock	stock	stock	stock	stock	stock	entrées	stock	stock	stock	stock	
1997	1317		736	246	123	519	94	0	335			30	55	161	
1998	1718		1088	352	245	660	183	0	279			85	74	193	
1999	1751		1114	419	343	672	99	46	256			85	114	174	
2000	1922	2109	1061	686	306	668	87	60	362	..	..	94	200	145	187
2001	2210	2607	1105	1079	277	710	118	87	423	..	178	98	345	153	396
2002	2580	3251	1234	1531	288	819	127	118	486	..	281	109	447	185	672
2003	2931	3496	1324	1609	323	877	124	135	563	..	304	115	571	224	564
2004	3197	3740	1435	1699	350	888	197	228	606	203	462	132	546	249	544
2005	3418	3942	1613	1734	407	992	214	262	595	213	468	91	602	248	531
2006	3418	3978	1725	1695	500	936	289	321	558		503	92	625	238	419

Sources: Rapports d'activité du MTE et de l'ADEM (RA 2005, p.124 pour entrées AP) ; Bulletin luxembourgeois de l'emploi (pour stock AP) ; CES (2000, Tableau 14) (pour chiffres de 1997).

209. Du côté du salarié, l'aide au réemploi garantit au salarié reclassé une rémunération égale à 90% de sa rémunération antérieure. Cette aide était de 2 ans maximum et dégressive selon la loi de 1988 ; de 4 ans maximum et dégressive selon la loi de 1994 ; et de 4 ans et non dégressive selon la loi de 1995. Le nombre de bénéficiaires a augmenté surtout à partir de 1995. Fin 2006, il y avait 2600 aides en cours. Le montant moyen de l'aide est d'environ 1000 euros par mois (calcul basé sur le coût annuel de 28 million euros et un stock moyen de 2250 en 2005). Trois facteurs peuvent expliquer le nombre élevé de bénéficiaires:

- L'octroi de l'aide est quasi-automatique quand les conditions de base – principalement le fait d'avoir été licencié involontairement et d'avoir repris un emploi moins bien payé - sont remplies (la demande peut se faire avec un formulaire téléchargeable sur le site de l'ADEM et ensuite l'aide est payé par virement). Il n'est pas limité aux embauches effectuées par l'ADEM.
- Les travailleurs frontaliers bénéficient facilement de cette aide, à la différence des aides à l'embauche du côté de l'employeur où il faut d'abord être inscrits comme chômeur au Luxembourg.
- Si les abus en termes de manipulation du salaire d'avant le licenciement sont rares, on constate plus souvent que le salarié et l'employeur se sont mis d'accord sur un salaire bas pour le nouvel emploi, sachant que le salaire net de l'aide n'est pas beaucoup changé.

210. Pour les RMGistes la mesure la plus importante a toujours été les affectations temporaires. De 1993 à 1999, les ATI (affectations temporaires indemnisés, où le participant reçoit un salaire normal) ont progressivement remplacé les AT (affectations temporaires où le participant continuait à recevoir le RMG). Les ATI s'effectuent dans tous les secteurs ("administrations nationales et locales, secteur socio-associatif, ou employeur du secteur privé" - ACORD, 2002). A partir de 2000, le nombre de participants dans les ATI dépassait de loin le nombre de RMGistes non dispensés d'inscription à l'ADEM (voir le Tableau A2.2). Les ATI n'ont pas en principe de limite de durée et la durée moyenne de la participation a rapidement augmenté dans les années 2000.

211. Parmi les raisons directes pour la chute de nombre d'ATI à partir de 2004 on peut citer:

- le nombre d'heures travaillées par ménage dans un ATI (ou un autre travail) a été plafonné à 40 heures par semaine alors qu'auparavant (selon un principe d'activation de tout membre capable de travailler) un ménage pouvait avoir bénéficié de deux ATI simultanément, avec un revenu total bien au dessus du niveau du RMG.
- en 2005, "le SNAS, dans la foulée d'une politique de l'emploi visant à rendre attractif le retour au travail, a mis un accent beaucoup plus prononcé sur la recherche d'activités d'insertion professionnelle offrant une réelle chance d'embauche." (*Rapport d'activité 2005 du MIFA*, pp.117ff, pp.128-129).

212. La diminution du recours aux mesures montre que la politique a été ballottée entre deux écueils, déjà bien connues dans les pays nordiques (voir l'Annexe 1): la nécessité d'affecter les bénéficiaires aux mesures actives afin d'empêcher la perception passive de l'indemnisation et la nécessité de combattre les effets de "rétention" (*lock-in*) des mesures actives, qui rendent cette politique coûteuse et très moyennement efficace (Encadré A2.1).

Tableau A2.6. Évolution des aides à l'embauche (pour employeur et pour salarié) et des mesures pour l'emploi des RMGistes

Aides à l'embauche dans le secteur privé											Mesures pour RMGistes				
Non handicapés					Handicapés										
Aides embauche chômeurs âgés et de longue durée AE	Bonification d'impôt (prolongées des années précédentes) BI	Aides embauche de chômeurs âgés et CLD loi 1982	Bonification d'impôt loi 1996	Aides au réemploi loi 1982 (hors sidérurgie) AR	Mesures (ré)intégré. profes. des travailleurs handicapés MITH	Indemnité compensatoire IC stock au 31 Décembre**	Indemnité compensatoi re IC	Mesures de formation	Stages en entreprise	Affectations temporaires	Affectations temp indemnisées (ATI)	Durée moyenne des ATI			
Stock fin d'année*	Stock*	Entrées	Entrées	Stock	Entrées	Stock	Entrées	Stock	Stock	Stock	Stock	Mois			
1986								0		0					
1987								24		110					
1988								51		204					
1989				123				44		311					
1990				60				84		379					
1991				154				122		368					
1992				117				106		399	0				
1993				129				199	0	259	197				
1994		0		87				221	4	304	251				
1995	0	24		206				246	14	287	346				
1996	82	141		323				238	27	303	482				
1997	288	388	147	747	..			198	27	316	634				
1998	354	658	207	669	436	297		261	32	320	720				
1999	382	740	175	852	304	318		341	28	309	723				
2000	321	687	161	1012	328	383		4	29	0	1346	16			
2001	296	645	156	1100	357	414		20	29	0	1476	19.6			
2002	364	695	189	1288	335	506		9	30	0	1509	22.8			
2003	428	702	196	1575	367	564	0	13	55	0	1495	26.8			
2004	530	788	317	2010	421	1124	268	10	110	0	1179	26.2			
2005	773	928	406	2495	507	1127		14	145	0	946	31.5			
2006	906		466	2608			399***	5	160		680	35			

* Les chiffres en italique sont des estimations du stock au 31 décembre de l'année (total des entrées des deux années précédentes).

** Demandes au 31 décembre donc sans doute un stock: 325 bénéficiaires de reclassement interne et 74 de reclassement externe.

Sources: Rapports d'activité du MTE et de l'ADEM ; base de données Eurostat-OCDE sur les programmes du marché du travail (pour mesures de (ré)intégré. profes. des travailleurs handicapés); CSAS (2003) ; Rapports d'activité du Service national d'action sociale (SNAS, 2002 à 2006) ; MIFA (2005, 2006).

Encadré A2.1 Les problèmes de gestion de l'aide sociale: la stigmatisation, la dépendance à l'égard des prestations et les effets de rétention dans des mesures actives

Jusqu'en 1986, date de l'introduction du revenu minimum garanti (RMG), la situation des requérants ou bénéficiaires était très stigmatisée :

« L'aide sociale communale, décentralisée, contrairement au fonds national de solidarité, n'a pas connu d'évolution depuis la loi de 1897 (...). Les personnes obligées de s'adresser à leur bureau de bienfaisance, sont soumises à des démarches scandaleusement indignes d'une société moderne qui se veut éprise de justice sociale (...). Beaucoup de professionnels de l'action sociale peuvent témoigner que cette législation vétuste a conduit à de très grandes injustices, à des attitudes répressives et moralisatrices vis-à-vis des pauvres. Elle a donné libre cours aux préjugés, à l'incompréhension, à l'intolérance, à la méconnaissance et au dédain. » (avis de la Commission du Travail, de la Sécurité sociale, de la Santé et de la Famille, n° 2981, Chambre des Députés, 7.10.1986, p.8, cité par CSAS, 1996).

Cette approche était toujours partiellement en vigueur en 1996, quand :

"L'office social assure le service du complément pendant les trois premiers mois suivant l'introduction de la demande... l'office social est remboursé par le fonds national de solidarité si les conditions légales de base prévue à l'article 2 de la loi, à l'exception de l'article 2(6), sont remplies... L'application intégrale des procédures légales, particulièrement celles concernant les décisions d'octroi d'un complément et les décisions urgentes, fait défaut dans la plupart des communes du pays. Ainsi, au lieu de prendre une décision, l'office social transmet bien souvent dès réception le dossier au fonds national de solidarité. Cette manière de procéder retarde, parfois de manière importante, la procédure et le versement au requérant du complément auquel il peut prétendre. Ces délais entraînent parfois l'affiliation tardive des requérants à l'assurance maladie. Cette situation incite de nombreux requérants à s'abstenir de consulter un médecin ou de suivre un traitement dans l'attente de leur affiliation. En outre, le service national d'action sociale n'est invité que dans de rares communes à assister aux délibérations de l'office social, comme le prévoit la loi." (CSAS, 1996, p.64).

En même temps, le comportement des bénéficiaires par rapport à l'emploi indiquait déjà des problèmes sur le plan de la motivation et de l'incitation à travailler (il s'agissait sans doute de bénéficiaires de plus de trois mois soumis aux conditions nationales du RMG) :

"dans le secteur des emplois les moins qualifiés, les travailleurs frontaliers semblent plus disposés à fournir des efforts accrus (heures supplémentaires, horaires irréguliers, effort physique important, etc.) pour une rémunération proche du salaire social minimum....

* En général, les bénéficiaires du RMG ont des attentes limitées par rapport à leur revenu. Ainsi, ils estiment n'avoir que peu de chances de trouver un emploi rémunéré largement au-dessus du salaire social minimum. Dès lors, la recherche d'un emploi dans le secteur concurrentiel peut ne pas représenter à leur yeux la solution à leurs problèmes, puisqu'ils devront fournir des efforts plus importants pour une rémunération identique ou à peine plus élevée que l'indemnité d'insertion....

* Bon nombre de bénéficiaires du RMG sont plus ou moins fortement endettés. Le complément dont ils bénéficient n'est ni saisissable ni cessible. Par contre, dès qu'ils perçoivent un salaire, ils peuvent faire l'objet de retenues qui réduiront, parfois de manière importante, leur budget mensuel...

* La rémunération du travail, de même que l'éventuelle augmentation des revenus par rapport au RMG, ne constitue pas toujours le seul élément déterminant au point de vue de la motivation. Le statut social, la place occupée au sein de la collectivité, sont également importants. Ainsi, le fait d'occuper un poste tout en bas de la hiérarchie peut engendrer un sentiment de malaise ou de gêne et démotiver le demandeur d'emploi.

* Parmi les bénéficiaires du RMG, certains peuvent, par leur attitude lors de l'entretien d'embauche ou leur manière de se présenter (accoutrement, comportement, etc.) inspirer à l'employeur potentiel des réticences liées à l'image de marque de l'entreprise alors que, par ailleurs, ils pourraient répondre aux attentes de celle-ci." (CSAS, 1996, pp.56-58).

Les tentatives de placement dans le secteur concurrentiel étant assez rarement efficace, l'approche principale

est devenue l'affectation des bénéficiaires à des mesures. Le manque de postes appropriés s'est fait ressentir:

"Le service d'action sociale... peut rencontrer des difficultés au moment de rechercher une mesure appropriée: nombre insuffisant de postes d'affectation ou de formation (ou saturation des postes disponibles), éloignement géographique des lieux de formation ou horaires incompatibles avec la situation des bénéficiaires... La situation de concurrence entre différents programmes poursuivant des objectifs similaires (mesures d'insertion organisées par l'administration de l'emploi, l'action sociale pour jeunes, le service central d'assistance sociale, pour ne citer que les principaux) réduit encore le nombre de postes disponibles... Parmi les risques rencontrés, nous trouvons:... – diminution voire abandon du suivi social, diminution de la qualité du travail social réalisé avec les bénéficiaires intéressés; – augmentation des délais entre la demande, l'offre d'une mesure d'insertion et sa mise en route effective; – affectations proposées en fonction des postes disponibles et pas uniquement des aptitudes et besoins des demandeurs; ... " (CSAS, 1996, p.67).

Le nombre de participants dans les mesures de type AT/ATI a plus que doublé entre 1995 et 2001 et en 2001 était presque le double du nombre d'RMGistes obligatoirement inscrits à l'ADEM (voir les Tableaux A2.2 et A2.6). Pourtant un renversement de tendance a commencé en 2003. A partir de 2005 le SNAS:

" s'est donné comme devise d'éviter dans la mesure du possible l'orientation de bénéficiaires aptes pour le premier marché de l'emploi vers des activités n'offrant que peu d'issues vers ce marché. Sous certaines conditions, le SNAS choisit même de ne pas affecter un bénéficiaire à une mesure d'utilité collective, en attendant qu'un emploi sur le premier marché de l'emploi lui soit trouvé. Tel est le cas des bénéficiaires affectés à une mesure de préparation et de recherche assistée d'une activité professionnelle rémunérée qui endéans les trois mois que peut durer ce type de mesure n'ont pas trouvé un emploi et qui de ce fait perdent leur indemnité d'insertion pour se retrouver uniquement bénéficiaires d'une allocation complémentaire." (*Rapport d'activité 2005 du MIFA*, p.117).

Ainsi le Luxembourg en deux décennies est passé d'un système d'aide sociale très restrictive aux problèmes de dépendance à l'égard des prestations passives et des effets de rétention des mesures actives. Une option de politique pour limiter les effets de rétention serait, suivant l'approche danoise, d'affecter les chômeurs à différents programmes successivement, avec des courtes périodes de chômage ouvert entre les programmes. L'efficacité des services de placement, qui doivent motiver et aider la recherche d'emploi et proposer des offres d'emploi convenable, reste un déterminant clé de la réussite de cette approche.

ANNEXE 3. ESTIMATION DES DÉPENSES POUR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET D'AUTRES PROGRAMMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU LUXEMBOURG

1. Introduction

213. Dans les pays avec un "bon" niveau de protection sociale les mesures actives sont souvent coûteuses. Il est souhaitable de pouvoir comparer entre pays les dépenses totales et leur répartition entre différents types de mesures. Pour le Luxembourg, ceci implique de compléter les données pour le Service public de l'emploi (SPE) et les autres programmes du marché du travail en suivant le cadre définitionnel utilisé par l'Eurostat et par l'OCDE pour ces données.

214. Les données d'Eurostat⁷⁷, disponibles depuis l'année de référence 1998, ne donnent pas pour le Luxembourg de chiffres pour la Catégorie 1 *Labour market services* (qui comprend le service de placement) ni pour deux mesures de formation, LU-11 *Cours d'insertion professionnelle* et LU-12 *Rééducation professionnelle - travailleurs*. Donc cette source ne permet pas de comparer les dépenses, au niveau des totaux pour les grandes catégories, avec celles d'autres pays.

215. L'OCDE (2006a, Tableau H) a incorporé des chiffres estimatifs pour les mesures LU-11 et LU-12 (chiffres du budget du Fonds pour l'emploi, FPE) et pour la Catégorie 1 *Service public de l'emploi et administration* (chiffres du budget de l'État). Cette approche, qui correspond au traitement statistique dans les anciennes données de l'OCDE pour les années (de 1985 à 1997), a permis les premières comparaisons présentées dans le texte principal de ce rapport. Un examen de budgets et rapports nationaux et des entretiens avec experts a identifié certaines dépenses pertinentes qui n'étaient toujours pas incluses. Cette annexe présente donc une analyse plus complète des dépenses sur les programmes du marché du travail au Luxembourg. L'OCDE (2007a, Tableau J) incorpore les données révisées.

2. Le Service public de l'emploi

216. Dans les données de l'OCDE, la Catégorie 1 *Service public de l'emploi et administration* recouvre les services suivants:

Placement, conseil et orientation professionnelle ; stages de recherche d'un emploi et autres formes de conseil intensif aux personnes ayant des difficultés à trouver un emploi ; le financement des coûts de recherche d'un emploi et de placement. Sont également pris en compte les coûts administratifs des organismes intervenant sur le marché du travail (tant à l'échelon central qu'à l'échelon décentralisé), notamment ceux des organismes qui versent les indemnités de chômage (même s'il s'agit d'institutions distinctes) ainsi que les coûts administratifs liés à d'autres programmes visant le marché du travail.⁷⁸

77 Les données pour 2005 sont publiées dans Eurostat (2007), *Labour Market Policy: 2007 edition*.

78 On cite ici la ligne directrice de l'OCDE utilisée pour la collecte de données de 1985 à 2002, en omettant la référence aux aides à la mobilité géographique (qui sont maintenant classées comme mesures d'incitation à l'embauche). OECD (2007b) ajoute quelques précisions sur la notion de "coûts administratifs liés à d'autres programmes visant le marché du travail".

Tableau A3.1. Dépenses sur le Service public de l'emploi et administration

Code budget	Élément de dépense	2002	2003	2004	2005
		Milliers d'euros			
Budget de l'État	Dépenses de type SPE et administration gérées par l'ADEM				
1	Section 16.1 "Administration de l'emploi" – Dépenses courantes	8130	8881	9871	10599
	<i>Dont: traitements, salaires et frais annexes</i>	5957	6412	7178	7610
2	Section 46.1 "Administration de l'emploi" – Dépenses en capital	43	122	72	69
3	Section 52.3 Acquisition et remplacement de mobilier pour le MTE (Ministère des Travaux Publics)	125	162	170	169
4	Sections 8.5, 38.5 Services du Centre informatique de l'État pour l'ADEM (Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative)(part estimée)	300	335	375	397
Fonds pour l'emploi					
5	E012 Détachement de main-d'oeuvre à l'ADEM - sidérurgie	1040	1052	794	1161
6	E103 Détachement de main-d'oeuvre à l'ADEM - autres	926	975	950	842
7	E033 Prospection, gestion offres + demandes d'emploi (pt 21 FPE)	20	0	206	647
	<i>Salaires et frais annexes consultants (estimation par retropolation)</i>	893	947	971	1015
8	E048 Mémoires d'honoraires (contentieux, art. 14. etc.) (probablement géré par le MTE)	230	221	247	325
9	E016 Bilans de compétence et d'insertion professionnelle pour chômeurs	68	209	78	147
10	E031 Examens médicaux de demandeurs d'emploi	6	245	192	188
Frais supportés par les communes					
11	n.a. Loyers fictifs et frais d'entretien de locaux mis à la disposition de l'ADEM par les communes	390	432	464	498
Sous-total: dépenses de type SPE gérées par l'ADEM		11277	12633	13419	15043
Budget de l'État	Dépenses de type SPE et administration non gérées par l'ADEM				
12	Section 12.9 Service national d'action sociale	2725	3094	3131	3474
Fonds pour l'emploi					
13	E042, E060 Actions locales communes - Ettelbruck, Dudelange	0	942	722	462
14	E029 Service communal de l'emploi – Dudelange	0	0	27	0
15	E032 Assessment Center (Service national d'action sociale)	165	168	176	11
Fonds Social Européen (Axe 1, Mesure 2)					
16	Commune de Dudelange - Service local de l'emploi (1/5 des dépenses 2000-2004)	64	64	64	0
17	SNAS - Assessment Center	172	172	172	11
Sous total dépenses de type SPE non gérées par l'ADEM		3126	4440	4292	3958
Total, dépenses de type SPE et administration		14403	17073	17711	19001
<i>En pourcentage de la ligne "Administration de l'emploi" – Dépenses courantes</i>		177	192	179	179

Sources: Pour le Budget de l'État: Ministère des Finances (plusieurs années), *Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses d l'État* et *Sommaire: Compte général de l'exercice 2002* (Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg 17 juin 2005). Pour le Fonds pour l'emploi: Rapports d'activité du MTE (plusieurs années). Pour le Fonds social européen: ACORD (2005).

217. Le Tableau A3.1 présente une estimation des dépenses au Luxembourg consacrées à ces fonctions. Les éléments pris en compte sont:

- Ligne 1: les dépenses courantes sous la rubrique "Administration de l'emploi" du budget de l'État (l'élément repris dans l'OCDE, 2006a, Tableau H).
- Ligne 2: les dépenses en capital sous la rubrique "Administration de l'emploi" du budget de l'État. Cette ligne ne représente que les dépenses autonomes de l'ADEM (pour le mobilier et les machines de bureau, les installations de télécommunication et de l'équipement informatique, etc.) alors que le gros des dépenses en capital figure dans les deux lignes suivantes.
- Ligne 3: Acquisition et remplacement de mobilier pour le MTE par le Ministère des Travaux Publics. Selon la ventilation de cette ligne budgétaire, la plupart des dépenses pour le MTE concerne les agences de l'ADEM.
- Ligne 4: Services pour l'ADEM du Centre informatique de l'État. Ce Centre fournit des serveurs centraux, les ordinateurs de bureau, les imprimantes et d'autres périphériques et les logiciels, etc. à d'autres administrations publiques. La part de l'ADEM dans le budget 2005 du Centre informatique (37 m€ de pour dépenses courantes et en capital) est estimée à 1.1%. Les chiffres de 2002 à 2004 sont estimés par extrapolation.⁷⁹
- Lignes 5 à 7: Ces lignes représentent le coût des traitements, salaires et frais annexes des salariés de l'ARBED (sidérurgie) détachés à l'ADEM et le coût des "consultants" travaillant dans la structure de l'ADEM. Le coût salarial des consultants est supposé figurer dans les lignes E103 "Détachement de main d'œuvre à l'ADEM – autres" et E033 "Prospection, gestion offres + demandes d'emploi" du budget du Fonds pour l'emploi (FPE). Une estimation du seul coût des consultants (basée sur informations du service d'Administration et du personnel de l'ADEM) est donnée pour mémoire.
- Ligne 8: Les mémoires d'honoraires (contentieux, Art. 14, etc.) du FPE représentent sans doute des frais de gestion d'autres mesures du FPE. Ces frais sont des dépenses de type "SPE et administration".
- Lignes 9 et 10: Les bilans de compétence et les examens médicaux pour chômeurs sont des activités de conseil de chômeurs et d'administration de mesures actives ou passives.
- Ligne 11: Le budget de l'ADEM inclut 1.8 m€ (2005) de loyers et de charges d'exploitation et d'entretien de bâtiments, mais cette somme est consacrée aux locaux de Luxembourg ville. Les autres agences de l'ADEM sont hébergées par les communes. La ligne 11 présente une estimation des loyers fictifs et frais d'entretien des agences hors Luxembourg ville, en supposant que les frais immobiliers des agences sont proportionnels au personnel hébergé.⁸⁰

79 La part de l'ADEM (1.1%) dans le budget du Centre Informatique de l'État est estimée en supposant que (a) 75% du budget est consacré aux administrations employeurs de fonctionnaires (le reste représente des services aux communes ou des services centraux non ventilables) (b) la part de chaque administration est proportionnelle à son budget pour traitements et salaires de fonctionnaires, pondéré par un taux supposé d'utilisation de l'informatique (par exemple: 30% pour la police et l'enseignement, 80% pour l'ADEM, 90% pour les contributions directes et les douanes).

80 146 personnes à Luxembourg ville et 40 dans les agences figurent dans l'annuaire téléphonique de l'ADEM en 2006.

218. Les lignes 2 à 11 totalisent 40% environ de la ligne 1. La main d'œuvre sidérurgique détachée à l'ADEM; les services fournis à l'ADEM par d'autres ministères et par les communes; et les consultants et les bilans de compétence (services introduits depuis 1996) représentent chacun un tiers environ ses dépenses "additionnelles" par rapport au budget principal. Il est à noter que certaines autres voies de financement des activités de l'ADEM ne sont toujours pas reprises dans le Tableau A3.1:

- L'ADEM bénéficie de l'appui de certains autres services de l'État, par exemple le service d'Administration du personnel de l'État et le Service central des imprimés (services du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, MFPPRA). La valeur des ces services non pris en compte reste probablement limitée.
- Une vingtaine de jeunes avec un CAT travaillent à l'ADEM. Il semble raisonnable de ne pas traiter leurs salaires comme l'équivalent d'une ressource budgétaire nette pour l'ADEM (les dépenses sont en principe des dépenses de la mesure CAT).
- Une vingtaine de fonctionnaires payés par le MFPPRA travaillent à l'ADEM. Le budget total pour les fonctionnaires payés par le MFPPRA mais affectés à d'autres départements ministériels était 40 m€ environ en 2005. Ces dépenses méritent probablement (comme les salaires de la mesure CAT-PU) d'être interprétées comme des dépenses pour la création d'emplois, plutôt que l'équivalent d'une ressource budgétaire nette.

219. La deuxième partie du Tableau A3.1 reprend des activités de type "Service public de l'emploi et administration" qui ne sont pas gérées par l'ADEM:

- Ligne 12: La majorité (près de 90%) du bénéficiaires du RMG est dispensée de la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi pour raison d'âge élevé, condition d'enfant d'âge scolaire, incapacité, enfants à élever, déjà en occupation professionnelle, etc. La proportion dispensée est sans doute moindre pour les flux d'entrées au dispositif. La plupart du travail du Service national d'action sociale (SNAS) concerne néanmoins les tentatives de réinsertion professionnelle, l'organisation de mesures du marché du travail et l'affectation de bénéficiaires à ces mesures (voir les *Rapports d'activité du SNAS*). Le SNAS est donc considéré ici comme un organisme de type "SPE et administration". Son budget inclut la participation de l'État dans les frais de fonctionnement des services régionaux d'action sociale (SRAS).^{81,82}
- Lignes 13 à 15: ces lignes reprennent le financement par le FPE de trois activités de type "SPE et administration". Les "actions locales communes" sont des services d'emploi pour jeunes (de 15 à 30 ans). L'"Assessment center" du SNAS (financé jusqu'en 2004) organisait des stages pratiques d'orientation et des bilans de compétences visant l'élaboration de parcours d'insertion.
- Lignes 16 et 17: ces lignes donnent une estimation de la contribution financière du Fonds social européen (FSE) aux activités déjà mentionnées.

220. Selon ces éléments, les "dépenses de type SPE non gérées par l'ADEM" correspondaient de 2002 à 2005 à environ 30% des "dépenses de type SPE gérées par l'ADEM". Il s'agit sans doute d'une sous-

81 Le budget du SNAS consiste pour presque deux tiers d'une participation aux frais de fonctionnement des SRAS. Les autres voies de financement des SRAS ne sont pas incluses.

82 En principe les prestations versées aux bénéficiaires de l'assistance sociale "non catégorielle" qui ne sont pas dispensés de la condition de disponibilité sont une prestation de chômage. Mais parmi les pays européens seulement le Danemark et les Pays-Bas incluent ce type de prestation dans les données d'Eurostat et de l'OCDE (voir Grubb, 2007a).

estimation dans la mesure où, par exemple, le financement du service de l'emploi de Dudelange par la ville elle-même n'est pas inclus.

3. *Les mesures du marché du travail*

La correspondance entre les chiffres d'Eurostat et des budgets luxembourgeois

221. L'analyse a d'abord identifié la correspondance entre la nomenclature d'Eurostat et les mesures telles qu'elles sont présentées dans le budget du FPE (voir les codes de type C, E, J, S et SI de la colonne "Code FPE ou budget"). Une analyse supplémentaire a identifié certaines mesures recensées par Eurostat (les mesures de type "insertion des handicapés" et "mise au travail des chômeurs") dont le financement passe également par le budget de l'État (codes 34.050/Section 16.0, 32.020/Section 16.5, 34.090/Section 16.5, 42.001/Section 18.1). Après cette analyse, les chiffres d'Eurostat correspondent le plus souvent (avec seulement des petits écarts) aux chiffres présentés dans ces deux budgets nationaux. Deux différences demeurent:

- Mesure 9 *Bonification d'impôt pour l'embauche de chômeurs*: cette mesure (une mesure fiscale) ne figure pas dans les budgets examinés.
- Mesure 21 *Mesures d'intégration et de réintégration professionnelles des travailleurs handicapés*: ces mesures figurent dans le budget du FPE sous la mention "Dépenses avec cofinancement communautaire". Le chiffre d'Eurostat inclut le financement par le FSE.

222. Pour trois autres mesures, il reste des écarts de quelques centaines de milliers d'euros entre les deux sources:

- Mesure 29 *Apprentissage pour adultes*: le chiffre Eurostat est moins élevé (1.2 m€ plutôt que 1.5 m€ en 2004).
- Mesure 27 *Création de postes de travail pour handicapés*: le chiffre Eurostat est plus élevé (1.6 m€ plutôt que 0.9 m€ en 2004).
- Mesure 2 *Travaux extraordinaires d'intérêt général*: le chiffre Eurostat est plus élevé (3.2 m€ plutôt que 2.4 m€ en 2004).

Ces écarts sont faibles par rapport aux masses en jeu (75 m€ pour les catégories 2 à 7 d'Eurostat). Le Tableau A3.2 reprend les chiffres d'Eurostat dans les cas de mesures incluses par l'Eurostat et les chiffres du FPE dans les autres cas identifiés ci-dessous.

Mesures dans le budget du FPE non incluses dans la base de données d'Eurostat

223. L'analyse a ensuite identifié les dépenses du FPE qui ne figurent pas dans les données d'Eurostat. A part les "remboursements comptables extraordinaires" (que nous n'essayerons pas d'interpréter) les dépenses concernées sont :

- *Indemnités et primes d'apprentissage et aides et primes de promotion d'apprentissage* (codes J007,S001 du budget du FPE). La méthodologie de la base de données (Eurostat, 2002) n'inclut que les dépenses "qui sont explicitement ciblées d'une façon ou d'une autre sur des groupes de personnes éprouvant de difficultés sur le marché du travail" et précise que "Les systèmes

Tableau A3.2. Dépenses et participants aux autres programmes du marché du travail

Catégorie Eurostat	Code Eurostat	Nom de la mesure	Code FPE ou Budget	Source de données	Dépenses				Désignation dans les tableaux A2.5-A2.7	Dépense moyenne par participant 2004 milliers d'euros
					2002	2003	2004	2005		
					milliers d'euros					
1	..	Total, dépenses de type SPE et administration	..		14403	17073	17711	19001		
2 - Formation professionnelle										
2.1	11	Cours d'insertion professionnelle	S003 à S006	FPE	967	962	1092	1016		
	12	Rééducation professionnelle (travailleurs)	S013 à S119	FPE	2203	2123	2263	4795	FORMA (hors AP)	5.60
2.2	24	Contrat d'auxiliaire temporaire (CAT)	J001 à J004, J006	Eurostat	14804	16496	17052	19280	CAT-PR, CAT-PU	14.12
	25	Stage d'insertion en entreprise	J006	Eurostat	3449	3148	5454	6078	SIE	27.82
2.3	26	Stage de réinsertion professionnelle	E001	Eurostat	1516	1657	2893	4189	SRP	12.74
2.4	29	Apprentissage pour adultes	S002	Eurostat	635	887	1199	1949	AP	5.91
Total catégorie 2 - Formation professionnelle					23574	25273	29953	37308		
4 - Incitations à l'emploi (Employment Incentives)										
4	3	Aide au réemploi	E006, SI02	Eurostat	8654	11850	17608	28143	AR	8.76
	31	Indemnité compensatoire	E049	Eurostat	0	0	4838	0		
4.1	6	Aides à l'embauche de chômeurs âgés et de chômeurs de longue durée	E005	Eurostat	1608	1947	2300	3031	AE	4.34
	7	Aides à la mobilité géographique	E004	Eurostat	104	124	125	142		
	9	Bonification d'impôt pour l'embauche de chômeurs	n.r.	Eurostat	651	411	411	411	BI	0.52
Total catégorie 4 - Incitations à l'emploi					11016	14333	25283	31727		
5 - Insertion professionnelle des handicapés										
5	32	Mesures de reconversion	E051	Eurostat	0	0	2	0		
	33	Participation au salaire	E050	Eurostat	0	0	81	109		
5.1	21	Mesures d'intégration et de réintégration professionnelles des travailleurs handicapés	Divers Cat C.3 du FPE	Eurostat	4055	4725	9996	13165	MITH	8.89
	22	Aménagement des postes de travail pour personnes handicapées	Non identifié	Eurostat	6	1	18	32		

Tableau A3.2. Dépenses et participants aux autres programmes du marché du travail (cont.)

	23	Prise en charge du congé supplémentaire pour travailleurs handicapés	32020	Eurostat	387	457	501	821		
	27	Création de postes de travail pour handicapés	E054	Eurostat	0	0	1630	0		
5.3	20	Mesures d'orientation, de formation, de réadaptation et de rééducation professionnelles des travailleurs handicapés	34090	Eurostat	34	36	41	44		
Total catégorie 5 - Insertion professionnelle des handicapés					4481	5219	12270	14172		
6 - Création directe d'emplois										
6.2	2	Travaux extraordinaires d'intérêt général	E009, SI01, E007, E008, 34050	Eurostat	3623	3171	3217	2832	..	51.89
	10	Mise au travail des chômeurs	42001	Eurostat	336	398	403	408	MT	1.63
	28	Pool des assistants	E017, E018-9, E041, E047, E055-6	Eurostat	2989	3412	3924	3016	PA	30.66
	..	Mesures spéciales (MS)	..	Participants * coût	8852	11930	12263	14135	MS	22.46
	..	Affectations temporaires indemnités (ATI)	..	Participants * coût	26634	27993	22628	18982	ATI	19.19
Total catégorie 6 - Création directe d'emplois					42434	46903	42435	39373		
7 - Aides à la création d'entreprise										
7	14	Aides à la création d'entreprises par les chômeurs	E003	Eurostat	62	239	126	148		
Total catégorie 7 - Aides à la création d'entreprise										
8 - Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi										
8.1	5	Indemnité chômage complet	C001	Eurostat	60244	90762	109571	121038		23.25
8.2	1	Indemnisation de chômage partiel	C002	Eurostat	503	324	338	625		
	4	Indemnité chômage involontaire (chômage dû aux intempéries et chômage accidentel ou technique)	C003	Eurostat	3480	6234	5514	9640		
8.5	8	Garantie des créances en cas de faillite de l'employeur	E002	Eurostat	6580	5758	5473	8310		
Total catégorie 8 - Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi					70807	103077	120895	139613		
9 - Préretraite										
9.1	19	Préretraite	E010	Eurostat	49498	50500	55499	58000		42.37

Sources: comme pour le Tableau A3.1; la base de données Eurostat-LMP; les Tableaux A2.1-A2.6; informations du SNAS; OPE (2006).

d'apprentissage sont considérés comme faisant partie intégrante du système éducatif général et sont donc exclus de la présente collecte de données." Au Luxembourg le complément d'apprentissage pour adultes (mesure 29/code S002) est inclus alors que les indemnités générales d'apprentissage (mesure J007, S001) sont exclues.

- *Participation au paiement d'une indemnité de congé parental* (code E011) (16 m€ in 2004).
- *Modèle alternatif au chômage partiel en sidérurgie* (SI03). A cause de la nature incomplète des informations disponibles (les chiffres du budget du FPE ne correspondent pas aux salaires effectivement versés dans une année calendaire), ces dépenses ne sont pas incluses dans le Tableau A3.2. Elles méritent d'être incluses parce que le montant concerné est important (27 m€ pour les années 2002 à 2005). Dans le cadre d'un "réajustement qualitatif et quantitatif des effectifs de la sidérurgie luxembourgeoise... sans recours à un plan social", les participants sont affectés à une Cellule de reclassement (CDR). Le "modèle alternatif au chômage" consiste en "formation, CDR, prêt de main-d'oeuvre, sureffectif résiduel, comité de surveillance des effectifs". Le prêt de main-d'oeuvre consiste en "embauches effectuées parallèlement par les sociétés sidérurgiques luxembourgeoises". Selon cette description du contenu (Mineco, 2001), le financement public représente des dépenses dans la Catégorie 2 *Formation professionnelle* (cas de participants en formation) et dans la Catégorie 4.2 *Incitations au maintien des emplois*⁸³ (cas de participants en CDR ou prêtés). Les dépenses ont pu également correspondre à la Catégorie 6 *Création directe d'emplois*. Bernard Brunhes Consultants (2000) remarque dans ce secteur "L'innovation de faire exécuter des travaux d'utilité publique par des salariés qui seraient licenciés dans d'autres pays".
- *Les mesures spéciales*. Ce nom regroupe trois initiatives syndicales et communales: Forum pour l'emploi, Proactif, et Objectif Plein Emploi (OPE); et trois autres associations sans but lucratif: Défi-Job asbl, Eng nei Schaff asbl, et ICOPA RTPH. Pour prendre en compte le caractère mixte des ces mesures spéciales^{84,85}, le coût salarial estimé de leurs salariés inscrits comme demandeurs

83 La Catégorie 4.2 consiste en "programmes offrant des incitations visant à maintenir les emplois de personnes risquant de les perdre involontairement du fait d'une restructuration ou d'autres causes économiques" (Eurostat, 2002)

84 Les initiatives ont été décrites comme "structures de mise au travail pour personnes sans emploi" (Equal Rapport d'Exécution 2002, www.fse.public.lu/documentation/pic_equal/rapport2002.doc) et "destinées aux demandeurs d'emploi non indemnisés par l'ADEM" (www.emacs.lu/publications/conferences/CHOM/wp1.pdf). Selon le Centre Information Jeunes (www.cij.lu/cat/vie_pratique/emploi.php), les initiatives Proactif et Forum pour l'emploi offre des contrats de travail, de durée cumulée de 24 mois au maximum, aux personnes inscrites comme demandeur d'emploi. Ces emplois sont, par leur nature ciblée et durée limitée, des mesures du marché du travail. En même temps, les mesures spéciales ont un objectif de "sortir les chômeurs de leur isolement" ([www.feantsa.org/files/national_reports/luxembourg/lux2003_recherches%20\(french\).pdf](http://www.feantsa.org/files/national_reports/luxembourg/lux2003_recherches%20(french).pdf)) et d'offrir des services utiles aux citoyens (Objectif Plein Emploi "n'est pas une initiative pour l'emploi au sens classique du terme mais une entreprise d'économie solidaire qui participe activement à satisfaire les besoins élémentaires de la population luxembourgeoise": www.ope.lu/fileadmin/files/COM_Collaboration_MTE_15.11.06_FR.pdf).

85 ENG NEI SCHAFF "était toujours soucieuse de poursuivre des buts humanitaires, que ce soit en sauvetage ou en faisant des travaux pour des personnes âgées, malades ou handicapées, tout en occupant du personnel pour le guider de nouveau vers le premier marché du travail." (www.ens.org.lu). ICOPA (Itinéraires pour la Coopération et le Partenariat) est une association créée en 1997 avec l'objectif de promouvoir l'emploi local avec des conseillers de chômeurs bénévoles (Salinas, 2002) et RTPH est le "Réseau pour le travail et la promotion humaine" (www.rtp.lu/RTPH.html).

d'emploi est inclus dans la Catégorie 6 *Création direct d'emplois*.⁸⁶ Selon ce calcul, environ 40% du financement correspond au financement d'une mission sociale qui n'est pas un programme actif du marché du travail.⁸⁷

- Les Affectations temporaires indemnisée (ATI). Le Luxembourg a récemment exclu des chiffres officiels de chômage inscrit⁸⁸ les demandeurs d'emploi participant dans une Affectation temporaire indemnisée (ATI). Les ATI sont des emplois dans les administrations de l'État, les communes ou les associations, pour les bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG). Les participants sont rémunérés par l'indemnité d'insertion, qui est considérée comme un salaire (saisissable et cessible, imposable et soumis aux charges sociales). L'indemnité d'insertion est calculée au salaire minimum horaire multiplié par le nombre d'heures (CSAS, 1996; 2003).

224. En Décembre 2004, 1336 bénéficiaires du RMG participaient aux activités d'insertion (dont presque 90% en ATI) mais presque la moitié était dispensée de la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi (*Rapport d'activité 2004* du SNAS). Les personnes sont dispensées en raison de leur âge, de leur aptitude professionnelle ou encore de leur aptitude au plan médical. Dans ces cas les ATI peuvent ressembler à des emplois dans un atelier protégé, sans que leur insertion professionnelle soit un objectif majeur (CSAS, 1996). En principe, une partie des dépenses pour ATI pourrait figurer comme dépenses pour personnes handicapées et une partie pourrait être exclue de la base de données,⁸⁹ mais cette ventilation n'a pas été effectuée ici.

Classification des mesures

225. Le Tableau A3.2 reprend la classification d'Eurostat où les Contrats auxiliaires temporaires (CAT) sont classés dans la Catégorie 2 *Formation professionnelle*. Pourtant, une grande proportion des personnes en CAT ne suit pas un cours de formation et même dans les cas de suivi d'une formation complémentaire les CAT restent principalement des mesures d'incitation à l'embauche et (dans le secteur public) de création d'emplois.⁹⁰

226. L'indemnité compensatoire (mesure introduite en 2003) est classée dans la Catégorie 4 *Incitations à l'emploi* mais cette mesure concerne les travailleurs à capacité réduite et pourrait figurer dans la Catégorie 5 *Insertion professionnelle des handicapés*. Inversement, la presque totalité de la Catégorie 5 (à

86 Les associations sans but lucratif en réalité consacrent une partie de leurs ressources aux actions de formation et d'aide à la recherche d'emploi, mais ces composantes sont difficiles à identifier séparément.

87 CES (2004) note que "les acteurs de l'économie solidaire partent de philosophies différentes considérant celle-ci soit comme activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle (reprises dans les statistiques de l'ADEM), soit comme mises au travail définitives. Ces deux conceptions sont reflétées par des statistiques différentes."

88 Les statistiques de chômage inscrit excluent les demandeurs d'emploi participants aux mesures après orientation de l'ADEM, y compris les mesures spéciales, depuis 1997. Elles excluent les demandeurs participants aux ATI depuis 2004.

89 Les emplois dans un atelier protégé à vie (qui ne visent pas la réinsertion sur le marché du travail classique) ne sont pas considérés comme une mesure du marché du travail (Eurostat) .

90 La personne en CAT reçoit une indemnité de 80% du salaire social minimum (SSM), ou 100% du SSM lorsqu'elle n'est pas tenue de suivre des cours de formation. Cette dernière situation semble être habituelle jusqu'à présent. "Le gros de la formation est la formation sur le tas et consiste à apprendre en faisant et en travaillant. Il n'y a pas de formations spécifiques obligatoires ou systématiques pour tous les jeunes qui participent aux deux mesures [CAT et SIE]... Une formation spécifique pour une ou deux personnes n'est pas possible." (Meyers, 2003). Voir également Clément (2006).

l'exception des mesures LU-20, LU-22 et LU-32 qui totalisent 61000 € en 2004) est consacré aux mesures de participation au salaire et création d'emplois pour handicapés.⁹¹

4. *Les stocks de participants et les coûts unitaires*

227. Le Tableau A3.2 présente également pour une seule année (2004) le coût moyen annuel (rapport entre le coût total et le stock de participants) de certaines mesures.⁹² Ce calcul révèle des grandes différences entre mesures. Leur coût moyen est :

- Deux ou trois fois le SSM pour "travaux extraordinaires d'intérêt général" et presque deux fois le SSM pour le "pool des assistants" en 2004. Ce sont en effet des mesures de création d'emplois rémunérés bien au-dessus du salaire minimum.⁹³
- Presque deux fois le SSM pour le "stage d'insertion en entreprise", une mesure pour les jeunes souvent non indemnisés. Ce montant semble élevé vu que l'indemnité versée par l'ADEM au stagiaire est de 80% du SSM dont la moitié est à la charge de l'entreprise (voir par exemple: <http://info.assedic.fr/unijuridis/index.php> - international).
- Le SSM plus 14% pour les ATI et un peu plus élevé pour les mesures spéciales (par construction: voir ci-dessus).
- En dessous du SSM pour le "stage de réinsertion professionnelle". Cette mesure est ciblée sur les adultes qui souvent sont indemnisés par l'assurance chômage.
- Moins d'un demi-SSM (de 4000 à 8000 € par an) pour les mesures de formation (FORMA), AP (apprentissage des adultes), AR (aide au réemploi), et AE (aide à l'embauche). Dans le cas de FORMA, le coût budgétaire recouvre souvent les frais de formation alors que le statut indemnisé du participant ne change pas. AP est une allocation complémentaire aux aides et primes de promotion d'apprentissage de base. AR et AE sont des mesures d'incitation qui correspondent logiquement à une fraction du salaire concerné.⁹⁴
- Le dixième d'un SSM ou moins pour les bonifications d'impôt (BI) et de la mise au travail (MT). Les participants à la mise au travail (MT) continuent à percevoir l'indemnité de chômage alors que l'employeur bénéficie du travail fourni et cette mesure est donc mise en œuvre avec seulement des frais administratifs (principalement l'assurance accidents).

228. Le soutien de revenu versé aux participants est souvent comptabilisé comme faisant partie des dépenses sur la mesure en question. Les pays nordiques appliquent ce principe systématiquement dans leurs statistiques. La dernière révision de la méthodologie d'Eurostat fixe cette approche comme la norme.

91 Les *mesures d'intégration et de réintégration professionnelles des travailleurs handicapés* de la Catégorie 5 consiste depuis 2004 en participations au salaire pour employeurs du marché du travail ordinaire (à des taux variant de 40% à 100%) et en participations aux salaires payés par les ateliers protégés (voir le Rapport d'activité 2004 de l'ADEM, pp.134-5).

92 Les données de stocks de participants sont tirées de la base de données d'Eurostat et des sources nationales (voir l'Annexe A3.2). Elle ne sont pas disponibles pour toutes les mesures.

93 La rémunération des participants à la mesure "pool des assistants" a été révisée après 2004.

94 A noter qu'un retour à l'emploi peut bénéficier d'au moins trois prestations en même temps: l'employeur peut toucher l'aide à l'embauche et la bonification d'impôt alors que le salarié touche l'aide au réemploi. Les chiffres de participants ne sont pas donc cumulables entre ces mesures.

Par rapport à cette norme, les statistiques du Tableau A3.2 sous représentent les dépenses pour les mesures où les participants sont indemnisés au titre de l'assurance chômage. Cela concerne principalement les mesures de *rééducation professionnelle (travailleurs)*(FORMA), de *stage de réinsertion professionnelle* (SRP) et de *mise au travail* (MT).

5. Conclusions

229. Selon ce réexamen des données, les dépenses totales de la Catégorie 1 *SPE et administration* représentent 180% environ des seules dépenses courantes sous la rubrique ADEM du budget de l'État. La main d'œuvre sidérurgique détachée à l'ADEM, les consultants et les bilans de compétence (éléments financés par le FPE) et les services fournis à l'ADEM par d'autres ministères et par les communes (éléments non comptabilisés dont la valeur a été estimée) augmentent les ressources effectives de l'ADEM de 40% environ. Les dépenses pour services publics de l'emploi autres que l'ADEM représentent 30% environ des dépenses pour l'ADEM. Même si certains éléments ne sont toujours pas inclus, le champ couvert par ces données est probablement aussi complet que pour d'autres pays européens.⁹⁵

230. Deux grandes mesures, les mesures spéciales (MS) et les Affectations temporaires indemnisés (ATI) sont omises de la base de données d'Eurostat et de l'OCDE mais reconnues dans les statistiques pour demandeurs d'emploi et pour participants à des mesures pour l'emploi. L'inclusion des dépenses pour ces mesures selon la méthodologie du Tableau A3.2 multiplie les dépenses de la Catégorie 6 *Création directe d'emplois* par 6 environ et la Catégorie 6 constitue alors la moitié des Catégories 2 à 7 en 2002 et 2003. Cette proportion est très élevée (égale seulement en Belgique).

231. Les mesures de création d'emplois et les autres aides financières aux emplois (les Catégories 4, 6, les CAT et la quasi-totalité de la Catégorie 5) représentent 88% à 90% des Catégories 2 à 7, même quand "modèle alternatif au chômage partiel" dans la sidérurgie et une part (environ 40%) du financement des mesures spéciales ne sont pas comptés. La durée élevée de la plupart de ces aides (par rapport aux mesures similaires d'autres pays) est l'un des facteurs qui peut expliquer ce poids financier élevé.⁹⁶

95 Dans les autres pays européens, le principal Service de placement est souvent une agence autonome qui supporte tous les frais d'immobilier, d'informatique, etc., sans bénéficier des services non comptabilisés d'autres administrations gouvernementales, et les dépenses de cette agence ne sont pas sous-estimées. Mais souvent les frais d'administration des allocations de chômage ne sont pas comptabilisés directement et certaines dépenses au niveau local ou associées à la gestion de l'aide sociale sont omises. Donc il reste une tendance générale à la sous-estimation.

96 La durée maximale est 24 mois pour les mesures spéciales, 48 mois pour l'aide au réemploi et illimitée pour mesures pour handicapés, et la durée moyenne des ATI en cours en 2004 était 26 mois.

ANNEXE 4. L'AUDIT DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ADEM PAR LA FIDUCIAIRE GÉNÉRALE DE LUXEMBOURG (1996)

232. L'audit de la Fiduciaire Générale de Luxembourg (FGL) effectué en 1996 rejoint l'audit de l'OCDE dans sa formulation de l'objectif de l'ADEM : celle-ci doit

contribuer à réduire les délais de réinsertion des demandeurs d'emplois dans la vie professionnelle. C'est là une mission sociale et économique noble et importante de cette administration (p.5).

233. Depuis 1996, le personnel de l'ADEM a presque doublé et le nombre de chômeurs inscrits et de chômeurs indemnisés a aussi doublé. L'ADEM comporte maintenant deux services supplémentaires (le SAPDE et le Service des Travailleurs à capacité de travail réduite). Le nombre de participants dans les mesures pour l'emploi – surtout les mesures pour adultes et les aides à l'embauche du côté de l'employeur et du salarié – a augmenté fortement, même par rapport au nombre de situations de chômage ouvert. Au siège, l'ADEM est hébergée dans des locaux beaucoup mieux adaptés qu'en 1996 quand l'état des ses locaux a choqué les auditeurs. Pourtant la situation décrite dans l'audit FGL ressemble sur beaucoup de points à celle constatée en 2006. Il n'est pas surprenant que cet audit reste pour certains acteurs du marché du travail "la" référence.

234. Cette annexe ne dresse pas une liste des faits constatés en 1996 qui sont toujours d'actualité ni une liste de recommandations de 1996 mises ou non mises en œuvre par la suite. Elle se limite à approfondir les interprétations et les recommandations effectuées.

1. Causes du chômage et choix de pays de référence

Le marché de l'emploi luxembourgeois connaît... une situation qu'on peut qualifier de "paradoxale" : malgré la croissance continue du nombre d'emplois générés par l'économie nationale, le chômage ne cesse d'augmenter... Ce chômage "paradoxal" s'explique par la nécessaire ouverture internationale de notre économie. (p.17)

235. S'il y a un élément spécifiquement "luxembourgeois" dans la hausse du chômage, il faut reconnaître également des parallèles avec les expériences des autres pays "de référence" ayant un bon niveau de protection sociale – surtout les pays qui ont introduit les allocations de chômage après 1970 : la Suède, la Finlande et la Suisse. Ces pays ont comme le Luxembourg ont vécu sans trop de problèmes les années de "crise du pétrole" (les années 70, 80) avant de subir une démultiplication du nombre de chômeurs dans les années 90. Dans les cas de la Finlande et de la Suède, le phénomène de rotation entre périodes de participation dans les mesures et périodes en chômage indemnisé a également joué un rôle important à partir des années 80. Il faut reconnaître le côté "structurel" du chômage au Luxembourg et considérer comment les autres pays "de référence" ont réagi et les approches qui ont réussi à contrer ou à contenir le problème.

236. L'audit FGL (1996) a pris comme exemple de pratiques à l'étranger la France et l'Allemagne. Le risque est de prendre comme exemple des SPE qui se sont adaptés à gérer un niveau élevé de chômage, mais sans la preuve que leur stratégie est efficace. L'Allemagne a effectivement, par la suite, bouleversé son SPE.

3. *Performance générale de l'ADEM*

L'ADEM est critiquée par la quasi-totalité des personnes que nous avons rencontrées (p.5).

237. Ce constat toujours d'actualité est à interpréter avec précaution :

- Le SPE d'autres pays est critiqué par les employeurs qui aimeraient y trouver de meilleurs salariés et par des chômeurs qui aimeraient y trouver de meilleures offres d'emploi. L'embauche et la recherche d'emploi sont des activités où l'on a souvent l'impression de ne pas avoir trouvé la solution idéale. Surtout quand le chômage atteint des niveaux élevés, le gouvernement et les partenaires sociaux peuvent être tenus responsables et risquent de s'ajouter à la critique générale du SPE.
- Les chômeurs cités dans FGL (1996) proposaient souvent de faciliter la demande de prestations et d'abolir les pointages et les convocations obligatoires, considérés comme une perte de temps. Certains employeurs proposaient également de "ne pas perdre trop de temps avec les personnes ne souhaitant visiblement pas travailler". Ce genre de proposition est facile à formuler sans être une vraie solution parce qu'il risque de promouvoir et d'augmenter un phénomène de perception passive des allocations.
- Les employeurs cités dans FGL (1996) proposaient souvent un traitement personnalisé de leurs dossiers, ce qui demande un volume de travail plus important de la part des placeurs qui sont en nombre limité.
- Le résultat au Luxembourg en termes de taux de chômage (et probablement en termes des délais de réinsertion / durée moyenne des épisodes de chômage) est resté longtemps meilleur que dans les autres pays "de référence".

238. Il faut écarter les critiques de l'ADEM de trop grande envergure et identifier avec plus de précision les améliorations possibles.

Les demandeurs d'emploi ... nous ont confirmé que l'échantillon des offres dont dispose l'ADEM était incomplet. De même, une analyse 'ad-hoc' menée par l'ADEM a démontré que seulement 40% du total des créations d'emplois lui étaient déclarées. Il est donc compréhensible que l'ADEM perde toute crédibilité... (p.51)

La "part du marché" du SPE – le rapport entre offres déclarées et le nombre total d'embauches - dans un échantillon de 11 pays en 1999 dépassait 40% dans seulement en Suède et au Royaume Uni (OCDE, 2001b, Table 3.7). La part du marché citée pour le Luxembourg n'est pas mauvaise en soi (quitte à remarquer qu'ailleurs il n'y a pas d'obligation à déclarer les offres).

4. *La gestion et le travail des agents de l'ADEM*

239. Les réformes du genre de celles proposées par FGL (1996)

se heurtent souvent à la résistance au changement des 'uns' et au manque de courage des 'autres'... la réalisation de tels projets, surtout dans les structures peu habituées au changement, nécessite... un 'leadership' fort... des équipes de personnes motivées... (p.10).

D'une administration habituée à gérer paisiblement le chômage structurel inhérent à toute économie et à contrôler le marché de l'emploi, il faut en faire une véritable 'machine de combat' capable d'attaquer le chômage de front... (p.11)

Le recrutement d'un personnel qualifié et formé à ce métier a sans doute été trop peu la priorité pas le passé (p.7-8).

240. L'audit FGL a reconnu beaucoup de contraintes à lesquelles l'ADEM avait à faire face : besoin d'augmenter le personnel, niveau moyen de formation du personnel "autour du niveau secondaire, voire moins" (p.20), "un catalogue impressionnant d'aides existantes à l'embauche, à la création d'emplois, etc. qui doivent être gérées pas l'ADEM" (p.22), l'ADEM est "entièrement soumise aux dispositions régissant toutes les administrations de l'État. Il en résulte un certain nombre de contraintes de fonctionnement..." (p.24), l'ADEM n'a eu "que très peu la maîtrise sur la gestion de son personnel" (p.8) et elle est "parmi les Administrations publiques ayant le plus grand nombre de contacts au quotidien avec des tiers" (p.21). L'audit n'a pas reconnu le phénomène de tendance à la hausse de la dépendance envers les prestations (qui rend le cadre du travail plus difficile au cours des années) ni que l'ADEM devait s'occuper équitablement d'un nombre croissant de bénéficiaires du RMG difficiles à placer.

241. Pour équilibrer le tableau on pourrait comparer le volume de travail des fonctionnaires entre l'ADEM et d'autres administrations, essayer d'identifier le rôle des politiques du marché du travail plus larges et du cadre législatif dans les difficultés rencontrées par l'ADEM, etc.

5. Les solutions "miracles"

...il faudra mettre en place un véritable système de formation continue notamment pour les personnes en contact avec les entreprises et les demandeurs d'emplois... (p.8). La formation spécialisée à ce métier (formation sur les formations, formation en ressources humaines, formation à la conduites d'entretiens d'embauche, etc.) à également été négligée (p.51) ..l'importance de la formation continue doit prendre une nouvelle dimension. (p.91).

242. La formation est importante mais il ne faut pas exagérer son impact dans un domaine où l'on doit également apprendre sur le tas (par l'expérience et par les contacts entre collègues).

le système informatique de placement actuel... le contenu en information à la fois des offres d'emplois (descriptif de poste) et demandes d'emplois... bilans de compétence... 'self-service' des postes offerts... la consultation anonyme des profils des demandeurs... (pp.8-9).

243. Ce sont des mesures ou domaines d'améliorations potentielles valables mais pas des solutions complètes en soi. Le "self-service" et la consultation anonyme sur internet des profils des demandeurs ont été mises en place en 1997 (prototype de borne permettant de consulter les offres d'emploi au Luxembourg ville : voir le *Rapport d'activité du MTE 1997*, pp.103-4) et les deux dispositifs ne semblent pas très utilisés (la possibilité de consulter les profils n'a pas fait tarir les critiques des employeurs). Le bon contenu en information des offres et des demandes renvoie aux questions importantes de dotation en personnel, motivations du personnel, etc.

Mettre en place des services professionnels, spécialisés et à forte valeur ajoutée tels que les bilans de compétence déjà mentionnés ou des véritables 'task forces' ciblés sur un problème particulier (p.94)

Mobiliser des petites équipes autour de projets précis et structurés (p.95)

244. Le SPE peut travailler avec des 'task forces' pour des projets tels que la mise en œuvre d'un nouveau système informatique. Mais il y a sur le fond des problèmes de gestion quotidienne de grands flux

(vérification de situations individuelles, les besoins des demandeurs et les offres d'emploi à traiter, des programmes actifs à mettre en œuvre), pour lesquels il faut trouver la bonne stratégie.

6. *Les autres recommandations*

Séparer les fonctions de l'indemnisation et du placement

nous proposons de bâtir l'ADEM autour de deux divisions majeures: une division 'Administration et Assurance chômage'... une division 'Placement et Orientation Professionnelle'

245. Cette idée est commentée dans le texte principal.

Consacrer moins de temps aux contrôles

réduisant le temps consacré aux contrôles de routine au profit d'une véritable démarche de conseil du demandeur (pp.8-9).

Nous pensons que l'efficacité des contrôles pourrait être accrue tout en y passant moins de temps. En effet, la façon la plus efficace de réaliser des contrôles n'est souvent pas de faire un contrôle de routine. De tels contrôles sont simples à déjouer. ... nous sommes plutôt partisans de contrôles inattendus, détaillés et par échantillon... Une telle approche pourrait s'avérer bien plus efficace pour les indemnités de chômage et la détection d'éventuels 'faux chômeurs'.

246. Il est bien de varier la nature (parfois simplement le jour de la semaine) des contrôles pour qu'ils ne deviennent pas routines. Mais le travail au noir - qui est détecté par des contrôles inattendus (descentes sur chantiers ou des contrôles de camionnettes d'artisans) – ne caractérise pas tout le problème des "faux chômeurs". Le "faux chômeur" est aussi le chômeur moyen dont le comportement (envers par exemple une offre d'emploi moyennement intéressant et pas très bien payé) est influencé pas les systèmes d'indemnisation et d'activation.

Mesurer la performance

*Des objectifs devraient être assignés à chaque équipe et / ou placeur (liste des entreprises à visiter, nombre d'entretiens à réaliser, nombre d'assignations proposées etc)... Une évaluation périodique de chaque placeur... Un système d'incitation à la performance et à la qualité de service devait être mis en place (p.8). Nous recommandons... la réorganisation de l'administration en une structure disposant d'une plus grande autonomie mais en revanche **responsabilisée** sur ses objectifs mesurables (p.87)*

247. L'actuel rapport reprend cette proposition en considérant (i) quels objectifs faut-il mesurer et (ii) le problème de *benchmarking* – les niveaux atteints (de placements, etc.) varient entre agents, entre secteurs, dans le temps, etc. pour des raisons autres que la bonne ou mauvaise performance de l'agent ou de l'équipe en question - qui interdit des méthodes trop rudimentaire de responsabilisation sur les objectifs mesurables.

RÉFÉRENCES

Note: les Rapports d'activité cités dans le style (MTE, *Rapport d'activité 1997*) son disponibles au www.gouvernement.lu/publications/informations_gouvernementales/rapports_activite/index.html.

ACORD (2002), *Évaluation nationale de la Stratégie Européenne de l'Emploi: Facteurs Clés d'Orientation des Politiques suivant les Experts Nationaux. Complément au rapport final*, Luxembourg, Ministère du Travail et de l'Emploi (ec.europa.eu/employment_social/news/2002/may/eval_2_lu.pdf)

ACORD (2005), "Évaluation finale de la mise en œuvre du DOCUP 2000-2006 au titre de l'Objectif 3 du Fonds social européen du Grand-Duché de Luxembourg: Partie 1: Rapport approuvé par le comité de suivi en date du 30 novembre 2005" (www.fse.public.lu/intro/news/2005/rapport/rapportfinalobj3.doc).

ACORD (2006), "Évaluation de la mise en oeuvre des interventions du Grand-Duché du Luxembourg portant sur le PIC EQUAL 2001-2006 du Fonds social européen: Rapport d'étape 2006" (www.fse.public.lu/intro/news/2006/evalfinale_equal/index.html).

Andersen, T. et M. Svarer (2006), "Flexicurity – den danska arbetsmarknadsmodellen" (Flexicurity – the Danish Labour Market Model), *Ekonomisk Debatt*, Vol 1, pp.17-29. (www.econ.au.dk/vip_htm/msn/papers.html)

Arthur Andersen (1994), *Réforme du service public de l'emploi en Suisse*, Contribution à la politique du marché du travail, no. 3. Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), Berne.

Auer, P. (1999), "Europe's employment revival: four small European countries compared" (www.ilo.org/public/english/bureau/inf/magazine/29/europe.htm).

BA (Bundesanstalt für Arbeit) (1996), *Bericht über die Organisationsuntersuchung der Stellenvermittlung des Arbeitsamtes Luxemburg durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA), Nürnberg*, mimeo.

Bernard Brunhes Consultants (2000), "Société Anonyme Minière et Métallurgique de Rodange Athus (MMRA)" dans la série *La gestion des crises industrielles locales en Europe: vingt cas d'entreprises sélectionnées et analysés* (www.groupe-bpi.com/cahiers/cahier06/Cahier6.html).

Bredgaard, T, F. Larsen et L. Rune Møller (2005), "Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis" (www.socsci.auc.dk/carma/melbourne.pdf).

Bruttel, O (2005), "Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service", WZB Discussion Paper No.2005 – 109 (www.wz-berlin.de/ars/ab/papers.en.htm).

Calmfors, L. (2004), "The Limits of Activation in Labour Market Policies", Keynote speech at the International Reform Monitor Conference on "Activation without Perspective? - Increasing Employment Opportunities for the Low-Skilled" arranged by the Bertelsmann Foundation, Berlin (www.iies.su.se/~lcalmfor/unpubli.htm).

- Carcillo, S. et D. Grubb (2006), "From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies", Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations No. 36 (www.oecd.org/els/workingpapers).
- CES (Conseil Économique et Social) (2004), *Évolution économique, sociale et financière des pays 2004: Avis* (www.gouvernement.lu/dossiers/economie_finances/ces/index.html).
- Clément, F. (2006) "Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes de 1978 à nos jours", *Population & Emploi* no. 20, Août.
- CSAS (Conseil Supérieur de l'Action Sociale) (1996), "Le revenu minimum garanti au Grand-Duché de Luxembourg: Troisième rapport adressé à la Chambre des Députés" (www.snas.etat.lu/Documentation/index.html).
- CSAS (2003), *Le revenu minimum garanti au Grand-Duché de Luxembourg: Quatrième rapport adressé à la Chambre des députés* (www.snas.etat.lu/Documentation/index.html).
- EU (2000), *DOCUP 2000-2006 Au titre de l'Objectif 3 pur le Grande-Duché de Luxembourg* (http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/l-obj-3-fulldoc-fr.pdf).
- Eurostat (2002), *Base de données Politiques de Marché du Travail Méthodologie Avril 2000*, Luxembourg.
- Eurostat (2006a), *Labour Market Policy Expenditure and Participants, Data 2004*, Luxembourg.
- Eurostat (2006b), *Labour Market Policy Database Methodology, Revision of June 2006*, Luxembourg.
- Fischbach, M.(2006), *Ombudsman: Le médiateur au service des citoyens. Rapport d'activité du 1 octobre 2005 au 30 septembre 2006* (www.ombudsman.lu).
- FGL (Fiduciaire Générale de Luxembourg) (1996), *Administration de l'Emploi: Audit de l'organisation du fonctionnement de l'administration, Rapport Final*, Décembre, mimeo.
- Forslund, A., D. Froberg et L. Lindqvist (2004), "The Swedish Activity Guarantee", Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations No. 16 (www.oecd.org/els/documentsdetravail).
- Gerfin, M et Lechner, M. (2002), "A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland", *Economic Journal* 112 (October), pp.854-893.
- Gray, D. (2003), "National Versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada", Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations No. 14 (www.oecd.org/els/documentsdetravail).
- Grubb, D. (2001), "Conditions d'attribution des indemnités de chômage", dans OCDE (2001a), pp.204-237.
- Grubb, D. (2007a), "The OECD and Eurostat databases on Labour Market Programmes and directions for future work" in Eurostat and DG EMPL (2007), *Labour Market Policy Seminar (10th October 2006-Brussels)*(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-RA-07-004).

- Grubb, D. (2007b), "Labour Market Policies at Different Benefit Replacement Rates", paper presented at the Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy, Brussels, 28 March 2007 (www.mutual-learning-employment.net/thematicreviews)
- Hansen, J. (2005), "CATalysseurs: Le gouvernement veut réformer les contrats d'auxiliaires temporaires. Or, l'administration étatique est la première à user et abuser de cette mesure", *d'Letzebuenger Land* 25 Novembre (www.land.lu/html/dossiers/dossier_chomage_jeunes/cat_251106.html)
- Hartmann-Hirsch, C. (2006), "L'incapacité de travail. Une mesure de maintien à l'emploi aux effets pervers ?", INSTEAD-CEPS, *Population & emploi* No. 19, Août (www.ceps.lu/population_et_emploi/publications.cfm).
- IGSS (Inspection générale de la sécurité sociale) (2006), *Bilan actuariel période de couverture 1999-2005* (www.mss.etat.lu/publications/bilan_actuariel/bilan_actuariel_1999_2005.pdf).
- Jensen, H. et J. Larsen (2005), "The Nordic labour markets and the concept of flexicurity" (www.da.dk/default.asp).
- Knuth, M. (2007), "Implementing the new basic allowance for job seekers in Germany", Discussion Paper for the Peer Review 17-18 April ([http://www.mutual-learning-employment.net/stories/storyReader\\$200](http://www.mutual-learning-employment.net/stories/storyReader$200)).
- MISEP (Système Mutuel d'Information sur les Politiques d'Emploi) (1986), *Rapport d'Information de Base, Luxembourg: institutions, procédures et mesures*, Commission de la Communauté Européenne. Maastricht: Centre Européen Travail et Société, 1986.
- MISEP (1999), *Basic Information Report, Netherlands: Institutions, procedures and measures*, Employment Observatory, Berlin and European Commission (www.eu-employment-observatory.net/ersep/bir_en.asp).
- MISEP (2003), *Rapport d'information de base: République Fédérale d'Allemagne: Institutions, procédures, mesures* (www.eu-employment-observatory.net/fr/documents/doc07.aspx).
- Meyers, R. (2003), *État des lieux des pratiques pédagogiques d'insertion au Luxembourg*, enquête réalisée dans le cadre de la pédagogie de la deuxième chance pour le Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports, Luxembourg, MENFPS.
- Mosley, H., H. Shütz et N. Breyer (2001), *Management by Objectives in European Public Employment Services*, WZB Discussion Paper FS I 01-203, Social Science Research Center, Berlin (www.wz-berlin.de/ars/ab/abstracts/i01-203.en.htm).
- MTE (Ministère du Travail et de l'Emploi) (2003), *Rapport d'activité 2002* (www.gouvernement.lu/publications/informations_gouvernementales/rapports_activite/index.html)
- MTE (2005), "Projet de règlement grand-ducal autorisant le Gouvernement à mettre en oeuvre des travaux extraordinaires d'intérêt général au cours de l'année 2006" (www.cepl.lu/ceplweb/av2006/TextesLoi/01-2006-tdp.pdf)
- OCDE (1990), *Le marché du travail: quelles politiques pour les années 90 ?*, Paris.
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyses, stratégies*, Paris.

- OCDE (1996a), *Renforcer l'efficacité de politiques du marché du travail*, Paris.
- OCDE (1996b), *Le service public de l'emploi: Danemark, Finlande, Italie*, Paris.
- OCDE (1996c), *Le service public de l'emploi: Allemagne, Autriche, Suède*, Paris.
- OCDE (1997), *Le service public de l'emploi: Belgique*, Paris.
- OCDE (2001a), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001b), *Des politiques du marché du travail novatrices: la méthode australienne*, Paris.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité: promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2003), "Prestations et emploi: amis ou ennemis ? Interactions entre mesures sociales actives et passives", Chapitre 4 dans *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2004a), *Vieillesse et politiques de l'emploi: Luxembourg*, Paris.
- OCDE (2004b), *Prestations et Salaires: les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2006a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2006b), *Stimuler l'Emploi et les Revenus: les Leçons à Tirer de la Réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'Emploi*, Paris.
- OCDE (2006c), *Études économiques de l'OCDE: Luxembourg*, Paris.
- OCDE (2007a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2007b), "Public expenditure and participant stocks in labour market programmes: the scope and comparability of data on labour market programmes" ([www.oecd.org/els/employmentoutlook/2007 - Statistical Annex](http://www.oecd.org/els/employmentoutlook/2007-StatisticalAnnex)).
- OCDE (2007, à paraître), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Australia, Luxembourg, Spain and the United Kingdom*, Paris.
- OPE (Objectif Plein Emploi) (2006), "Le réseau Objectif Plein Emploi: l'inspiration et la passion. Historique 1984–2004" (www.ope.lu/fileadmin/files/livre_8.pdf).
- Otten, H et G. Wirtgen en coopération avec C. Berg et C. Meyers (2001), *Rapport National sur la Jeunesse au Luxembourg*, Luxembourg: CESIJE, Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse (www.snj.public.lu/dossiers/politique-jeunesse/2001-rapport-national/index.html).
- Overbye, E. (2006), "Activation Policy in Nordic Countries" in Nordic Socio-Statistical Committee (NOSOSCO), *Social Protection in the Nordic Countries 2004* (www.nom-nos.dk/nososco.htm).

Pamukçu, (2005), Étude de l'impact du salaire social minimum sur l'emploi et les salaires au Luxembourg, *Perspectives de Politique Économique* No. 2 (Mars), du Ministère de l'Économie et du Commerce Extérieur (www.odc.public.lu/publications/perspectives/PPE_2.pdf).

Salinas, C. (2002), "A feasibility study on the establishment of a Fund for Refugee Employment and Education (FREE) in the European Union: Luxembourg" (www.vluchtelingenwerk.be/pdf/Luxembourg.pdf).

Secrétariat de l'OCDE (2001), "Audits externes du service public de l'emploi dans les années 90", dans OCDE (2001a).

Statec (2005), *Repères bibliographiques concernant l'évolution économique et sociale au Luxembourg à partir du début du 20^{ème} siècle*, version actualisée au 31.3.2005 (www.statec.public.lu/fr/biblio/reperes_biblio/bibliographie_complete/PDF_bibliographie_complete.pdf).

Sultana, R.G., & Watts, A.G. (2006). *Career guidance in Europe's public employment services: trends and challenges*. Brussels: DG Employment and Social Services, European Commission.

Tergeist, P. et D. Grubb (2006), "Activation Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom", Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations No. 42 (www.oecd.org/els/workingpapers).

Thorén, K.(2005), "Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed", IFAU Working Paper 2005:20 (www.ifau.se/?epslanguage=EN&lid=/).

Winterhager, H., A. Heinze et A. Sperman (2006), "Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany", IZA Discussion Paper No. 2109.

Wunsch, C. (2005), "Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification", University of St. Gallen Department of Economics Discussion Paper 2005-6 (www.siaw.unisg.ch/org/siaw/web.nsf/wwwPubInhalteEng/Labour+Economics+and+Econometrics).

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE : QUESTIONS SOCIALES, EMPLOI ET MIGRATIONS

Les numéros les plus récents sont:

- No. 58 *TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION FLOWS AND STOCKS, 1975-2005*
B. Lindsay Lowell (2007)
- No.57 *UNAUTHORIZED MIGRANTS IN THE UNITED STATES: ESTIMATES, METHODS, AND CHARACTERISTICS* (2007)
Jeffrey Passel
- No. 56 *LA POLITIQUE MIGRATOIRE FRANÇAISE À UN TOURNANT* (2007)
Martine Durand et Georges Lemaître
- No. 55 *THE UNIFICATION OF THE SOCIAL INSURANCE CONTRIBUTION COLLECTION SYSTEM IN KOREA* (2007)
Sinchul Jang
- No. 54 *ASSESSING THE IMPACT OF LABOUR MARKET POLICIES ON PRODUCTIVITY: A DIFFERENCE-IN-DIFFERENCES APPROACH* (2007)
Andrea Bassanini and Danielle Venn
- No. 53 *PENSION REFORM IN CHINA: PROGRESS AND PROSPECTS* (2007)
Felix Salditt, Peter Whiteford and Willem Adema
- No. 52 *INTERGENERATIONAL TRANSMISSION OF DISADVANTAGE: MOBILITY OR IMMOBILITY ACROSS GENERATIONS? A REVIEW OF THE EVIDENCE FOR OECD COUNTRIES* (2007)
Anna Christina d'Addio
- No. 51 *WHAT WORKS BEST IN REDUCING CHILD POVERTY: A BENEFIT OR WORK STRATEGY?* (2007)
Peter Whiteford and Willem Adema
- No. 50 *THE LABOUR MARKET INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN DENMARK* (2007)
Thomas Liebig
- No. 49 *THE LABOUR MARKET INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN AUSTRALIA* (2007)
Thomas Liebig
- No. 48 *THE INTEGRATION OF IMMIGRANTS INTO THE LABOUR MARKET: THE CASE OF SWEDEN* (2007)
Georges Lemaître
- No. 47 *THE LABOUR MARKET INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN GERMANY* (2007)
Thomas Liebig
- No. 46 *MINIMUM WAGES, MINIMUM LABOUR COSTS AND THE TAX TREATMENT OF LOW-WAGE EMPLOYMENT* (2007)
Herwig Immervoll
- No. 45 *PUBLICLY PROVIDED SERVICES AND THE DISTRIBUTION OF RESOURCES* (2006)
François Marical, Marco Mira d'Ercole, Maria Vaalavuo and Gerlinde Verbist
- No. 44 *THE TURKISH PENSION SYSTEM: FURTHER REFORMS TO HELP SOLVE THE INFORMALITY PROBLEM* (2006)
Anne-Marie Brook and Edward Whitehouse
- No. 43 *THE ROLE OF DERIVED RIGHTS FOR OLD-AGE INCOME SECURITY OF WOMEN* (2006)
Jongkyun Choi

Les documents de travail récents sont disponibles sur le site internet de l'OCDE : <http://www.oecd.org/els/documentsdetravail>

Parmi les autres séries de documents de travail sur le site de l'OCDE, vous trouverez : [LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE SUR LA SANTE](#)

**RECENTES PUBLICATIONS DE L'OCDE DANS LE DOMAINE DES AFFAIRES SOCIALES, DE
L'EMPLOI ET DES MIGRATIONS:**

JOBS FOR IMMIGRANTS (VOL. 1): LABOUR MARKET INTEGRATION IN AUSTRALIA, DENMARK, GERMANY AND SWEDEN (2007)

FACING THE FUTURE: KOREA'S FAMILY, PENSION AND HEALTH POLICY CHALLENGES (2007)

PANORAMA DES POLITIQUES PUBLIQUES : Les pensions dans les pays de l'OCDE (2007)

PANORAMA DE LA SOCIETE : Les indicateurs sociaux de l'OCDE (2006)

DES EMPLOIS POUR LES JEUNES : BELGIQUE (2007)

DES EMPLOIS POUR LES JEUNES : ESPAGNE (2007)

JOBS FOR YOUTH: SLOVAK REPUBLIC (2007)

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE (2007)

PERSPECTIVES DES MIGRATIONS INTERNATIONALES (2007)

WOMEN AND MEN IN OECD COUNTRIES (2006)

PENSIONS PANORAMA: RETIREMENT INCOME SYSTEMS IN 53 COUNTRIES
(joint publication with the World Bank) (2006)

MALADIE, INVALIDITE ET TRAVAIL : SURMONTER LES OBSTACLES (VOL. 1) – NORVEGE, POLOGNE ET SUISSE (2006)

VIVRE ET TRAVAILLER PLUS LONGTEMPS (2006)

BEBES ET EMPLOYEURS : COMMENT RECONCILIER TRAVAIL ET VIE DE FAMILLE Volume 4 - Canada, Finlande, Suède et Royaume-Uni (2005)

ACCROÎTRE LES CHANCES DE CHACUN – Pour une politique sociale active au bénéfice de tous (2005)

AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES: AUSTRALIA (2005)

AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES: AUSTRIA (2005)

VIEILLISSEMENT ET POLITIQUES DE L'EMPLOI : CANADA (2005)

AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES: DENMARK (2005)

VIEILLISSEMENT ET POLITIQUES DE L'EMPLOI : FRANCE (2005)

AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES: GERMANY (2005)

AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES: IRELAND (2006)

AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES: NETHERLANDS (2005)

AGEING AND EMPLOYMENT POLICIES: UNITED STATES (2005)

PRESTATIONS ET SALAIRES : Les indicateurs de l'OCDE (2004)

Pour une liste complète, veuillez consulter le site internet de la librairie de l'OCDE: www.oecd.org