



A V I S

sur

le projet de loi

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

Par dépêche du 7 décembre 2010, Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de réformer l'Administration de l'emploi (ADEM) dans le but d'améliorer le service offert aux usagers, c'est-à-dire aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut de toute évidence que saluer cette approche. Néanmoins, elle a de sérieux doutes que le projet sous avis soit de nature à résoudre tous les problèmes décelés au courant de la dernière décennie.

La Chambre ne commentera pas toutes les dispositions du projet de loi, mais seulement les plus importantes parmi elles ainsi que celles qui donnent lieu à observations particulières.

Évolution du marché de l'emploi

Entre janvier 2000 et janvier 2011, l'emploi intérieur est passé de 254.000* à 365.000* emplois, soit une augmentation de 111.000 unités ou de 43,70%. Selon les auteurs du projet de loi, qui se fondent sur une étude du CEPS, l'ADEM n'a joué un rôle déterminant que dans 7% des embauches effectuées au Luxembourg. Il s'ensuit que l'apport réel de l'ADEM aux recrutements opérés par les employeurs semble peu élevé, a fortiori quand on sait que la déclaration à l'ADEM des vacances de poste est obligatoire!

* sont compris dans ces chiffres quelque 20.000 indépendants

Il est à noter que, parallèlement à l'explosion de l'emploi intérieur, le nombre des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM a augmenté substantiellement en passant de 5.450 en janvier 2000 à 15.600 personnes en janvier 2011, de sorte que le taux de chômage a presque triplé en onze ans (sans parler des personnes employées par une initiative en faveur de l'emploi). Cette augmentation atypique et inquiétante du taux de chômage montre que les employeurs se sont détournés du marché national de l'emploi pour engager le personnel nécessaire à leurs activités surtout sur le marché du travail de la Grande Région.

Quelques éléments de la réforme de l'ADEM

La Chambre des fonctionnaires et employés publics salue tout d'abord que les auteurs du projet ont abandonné l'idée de la transformation de l'ADEM en un établissement public. En effet, la seule création d'un établissement public, non accompagnée de la mise à disposition des moyens financiers nécessaires, n'aurait apporté aucun surplus au bon fonctionnement de l'ADEM. Inversement, si le gouvernement met à la disposition d'une administration étatique tous les moyens nécessaires à son bon fonctionnement, elle peut rendre un service de qualité à la population.

Par contre, ce qui est déplorable en l'occurrence, c'est que les auteurs du projet passent totalement sous silence, dans le chapitre final de l'exposé des motifs consacré au sujet, le fait que la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP s'est opposée avec véhémence à la transformation de l'ADEM en établissement public, opposition qui a manifestement porté ses fruits!

Ensuite, la Chambre note que la réforme de l'ADEM est accompagnée d'une augmentation conséquente du nombre de placeurs, dorénavant appelés "*conseillers professionnels*". En effet, le manque d'efficacité souvent reproché aux placeurs de l'ADEM provient pour une très grande partie de leur nombre insuffisant par rapport au nombre de personnes à suivre, placeurs qui en plus sont souvent en charge de tâches administratives importantes non en relation directe avec leur tâche première, qui consiste à compenser les offres et les demandes d'emploi.

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que la fonction de placeur devrait incomber aux plus chevronnés des fonctionnaires de l'ADEM, et non pas à des fonctionnaires en début de carrière qui n'ont que des connaissances embryonnaires du marché de l'emploi luxembourgeois. Devenir placeur devrait être considéré comme un honneur et une promotion, et non pas comme une corvée.

Dans un autre registre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut comprendre que le manque de performance de l'ADEM soit attribué pour une bonne partie au système informatique qualifié de désuet par les auteurs du projet (chapitre II, B, 3 de l'exposé des motifs): absence d'une plateforme commune, d'un intranet performant, ou encore d'un répertoire opérationnel des professions, métiers et emplois. En effet, l'on se demande qui a pu empêcher l'ADEM d'intégrer ces outils dans son système informatique actuel qui, d'après les informations dont dispose la Chambre, date du milieu des années quatre-vingt-dix. En tout cas, les fonds nécessaires à une telle adaptation étaient disponibles dans la mesure où l'informatisation de l'ADEM aurait pu être financée par le Fonds pour l'emploi en cas d'insuffisance des crédits budgétaires. Par ailleurs, l'ADEM avait acquis le "ROME", un répertoire des professions, métiers et emplois développé par Pôle emploi, dès la fin des années quatre-vingt-dix. On peut dès lors légitimement se poser la question de savoir pourquoi plus de dix ans ont dû s'écouler avant que la nécessité de la mise en place d'un nouveau répertoire des professions, métiers et emplois ne soit "*découverte*".

La Chambre est d'accord avec les auteurs du projet que l'augmentation des effectifs et la réécriture du système informatique ne suffisent pas à eux-seuls pour constituer une vraie réforme, et qu'il faut également revoir "*de fond en comble*" les procédures de suivi des demandeurs d'emploi et les relations avec les employeurs.

À ce sujet, l'exposé des motifs retient que les demandeurs d'emploi non indemnisés sont tenus de se présenter à l'ADEM "*au moins une fois tous les deux mois*". Comme près de la moitié des personnes inscrites à l'ADEM ne touchent pas d'indemnité de chômage, quelque 7.000 personnes ne seront donc tenues de contacter leur placeur que six fois par an!

Indépendamment de savoir si cet allongement de la période de présentation ne risque pas d'aboutir à une augmentation du taux de chômage, on peut se demander si cette nouvelle pratique reflète bien le souci de réaliser un encadrement individualisé et soutenu du demandeur d'emploi, dans l'intérêt d'une réintégration rapide du monde du travail.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte du projet reste muet quant à l'organisation du suivi et de l'encadrement des personnes dont l'ADEM est en charge, mais abandonne les procédures d'inscription et de suivi à un "*règlement interne*".

La Chambre est d'avis qu'un tel règlement n'est pas l'instrument approprié pour régler ces procédures. En effet, le non-respect des modalités d'inscription et de présentation des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, est susceptible de sanctions pour les intéressés. Or, la Chambre estime que dans une telle situation seul un règlement grand-ducal est envisageable.

La commission consultative

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il n'y a pas lieu de créer un nouvel organe, appelé "*commission consultative*", pour surveiller le bon fonctionnement de l'ADEM.

Par contre, elle est convaincue que le comité permanent de l'emploi est l'organe approprié pour accompagner et évaluer les mesures mises en œuvre en matière de politique de l'emploi.

En tout cas, la Chambre s'oppose avec véhémence à ce qu'un organe consultatif à caractère tripartite, quelle que soit son appellation, soit en charge de la surveillance du fonctionnement d'une administration étatique placée sous l'autorité d'un ministre et financée exclusivement par des deniers publics!

Amendes d'ordre

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'introduction d'amendes d'ordre à l'égard des employeurs qui ne déclareraient pas leurs emplois vacants. Toutefois, il conviendrait aussi d'analyser les raisons qui fondent la réticence des employeurs de déclarer les postes vacants. De même, il ne suffit pas de prévoir des sanctions en cas de non-déclaration des vacances de poste, encore faut-il avoir la volonté de les appliquer. En effet, selon les informations que la Chambre a pu obtenir, aucun dossier n'a encore été soumis aux tribunaux dans le but de sanctionner un employeur qui ne respectait pas son obligation légale de déclarer les vacances de poste à l'ADEM.

Le recrutement à l'étranger

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est tout d'abord d'avis que le délai de trois semaines dont dispose l'ADEM pour réussir la compensation d'une offre et d'une demande d'emploi avant qu'elle ne soit obligée de délivrer une attestation que l'employeur a le droit de recruter une personne (non communautaire) de son choix est beaucoup trop court pour permettre aux placeurs ou aux conseillers professionnels de réagir via le système EURES et de faire jouer la préférence communautaire. Ce délai devrait donc être de cinq semaines au moins.

S'agissant de l'attestation elle-même, la Chambre estime que le texte tel qu'il est prévu actuellement ouvre la porte à toutes sortes d'abus et permet de contourner le principe de la priorité communautaire avec une légèreté blâmable. Ainsi, l'attestation devrait au moins contenir le profil auquel doit répondre la personne que l'employeur peut engager selon son choix. Il en est de même des conditions de travail et de rémunération. Et même si ces éléments clés figurent sur l'attestation, toujours est-il que la question du contrôle du profil de la personne engagée n'est pas résolue.

Ensuite, les conditions dans lesquelles l'ADEM peut refuser la délivrance du certificat devraient être précisées. Qu'en est-il ainsi de la déclaration d'un profil exagéré pour le poste à pourvoir (exem-

ples: un coursier devant parler le mandarin; un homme à tout faire ayant un permis de conduire pour camions alors que l'employeur ne possède pas de camion etc.); qu'en est-il du cas où le salaire est sans relation aucune avec le poste offert (exemple: un informaticien hautement qualifié auquel l'employeur offre le salaire social minimum); qu'en est-il de l'obligation de loger dans la maison de l'employeur, obligation qui exclut dès le départ tout demandeur d'emploi ayant un logement propre ou une famille?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande dès lors au gouvernement de revoir les dispositions relatives au recrutement à l'étranger dont on peut affirmer, sans risque de se tromper, qu'elles invitent à l'abus.

En dernier lieu, la Chambre ne peut passer sous silence la remarque figurant à l'exposé des motifs sur les recours relatifs au droit de recruter une personne de son choix, à savoir que "*cette approche devrait également permettre de drainer une partie du contentieux de la direction de l'Immigration (...) vers l'ADEM*". De l'avis de la Chambre, il est à craindre que le nouveau service du contentieux soit submergé dès le départ par de nombreux recours en matière de recrutement de main-d'œuvre non communautaire au lieu de pouvoir se concentrer sur les dossiers litigieux en matière de prestations de chômage.

La direction de l'ADEM

Selon son commentaire, "*l'article 2 ne soumet pas l'accès aux fonctions de directeur ou de directeur adjoint à des conditions de formation particulières*".

Pour éviter que cette affirmation ne permette ultérieurement au gouvernement d'engager auxdits postes des personnes sans formation aucune, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de compléter l'article 2 par un paragraphe (3) nouveau libellé comme suit:

"Le directeur doit remplir les conditions d'études et de formation pour l'admission à la carrière supérieure, les directeurs

adjoints celles pour l'admission à la carrière supérieure ou à la carrière moyenne".

Ensuite, la Chambre est étonnée de lire, au nouvel article L.621-3 (1), alinéa 2, du Code du travail, que "*si le directeur est empêché d'exercer ses fonctions, l'un des directeurs adjoints le remplace*". Il aurait été difficile de faire encore plus vague: quand est-ce que le directeur est "*empêché*"? S'il est en réunion à l'extérieur? S'il est en congé (de maladie? de récréation?)? Et lequel des adjoints le remplace? Le plus âgé? Ou celui qui a la plus grande ancienneté de service? À moins que l'on ne procède à un tirage au sort... À toutes fins utiles, la Chambre signale qu'en ce qui concerne l'une ou l'autre administration fiscale par exemple, le texte prévoit que le directeur est remplacé par les directeurs adjoints "*d'après leur rang d'ancienneté*".

Toujours dans le contexte de la direction, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de relever qu'une page entière de l'exposé des motifs (p. 15) est consacrée à un seul des directeurs adjoints, alors que le deuxième est passé sous silence et que même le directeur ne se trouve honoré que de quelques lignes...

Le cadre du personnel

La dernière partie de la dernière phrase de l'article 3, paragraphe (2), à savoir "*dont les conditions et modalités sont fixées par règlement grand-ducal*" (en parlant de l'examen de promotion) peut être supprimée puisque ces termes font double emploi avec le paragraphe (4) qui suit, et qui dispose en effet à son tour que "*les conditions particulières d'admission au stage, de nomination et d'avancement sont déterminées par règlement grand-ducal*".

Quant à l'article 14, qui s'étend sur trois pages entières et qui règle 14 "*situations individuelles particulières*", il est pour le moins surprenant que son commentaire affirme "*Pas de commentaires*"! Quoi qu'il en soit, et fidèle à sa ligne de conduite traditionnelle en la matière, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de soumettre les dispositions visées à l'Administration du Personnel de l'État afin que celle-ci vérifie leur conformité avec

l'instruction du gouvernement en conseil du 5 mars 2004 fixant les conditions et les modalités de la fonctionnarisation d'employés et d'ouvriers dans le cadre des projets de loi portant création ou réorganisation des administrations de l'État.

Sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 mai 2011.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG