
PANEL SOCIO-ECONOMIQUE

"LIEWEN ZU LETZEBUERG"

Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg

Rapport final pour le compte de l'ORPE et
du Ministère du Travail et de l'Emploi

par

Mireille ZANARDELLI
Jacques BROSIUS
Franz CLEMENT

Pour plus d'informations :
Isabelle BOUVY
Tél. : (00352) 58 58 55-513
Fax : (00352) 58 55 60
e-mail : isabelle.bouvy@ceps.lu

Document produit par le

CEPS/INSTEAD
Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques
B.P. 48
L-4501 DIFFERDANGE

Président : Gaston SCHABER

Cahier PSELL n°155- ISBN 2-87987-042-9 ID : 01-06-0284-E

Sommaire

INTRODUCTION	.....	3
CHAPITRE I	Evaluation en termes d’insertion : les mesures en faveur de l’emploi permettent-elles d’augmenter les chances d’insertion sur le marché du travail ?.....	7
CHAPITRE II	Evaluation en termes de qualité d’insertion : une fois insérés, les individus qui ont bénéficié d’une mesure occupent-ils des emplois de qualité identique, inférieure ou supérieure aux autres ?	23
CONCLUSION	.....	31
ANNEXES	.....	35
BIBLIOGRAPHIE	.....	55

INTRODUCTION

En 1978, le Luxembourg votait une loi instaurant les premières mesures actives de lutte contre le chômage. Après plusieurs modifications de la loi, la plus importante étant intervenue en 1999, au moment de la mise en œuvre du premier plan d'action national en faveur de l'emploi, le Luxembourg dispose aujourd'hui d'un éventail de mesures en faveur de l'emploi relativement diversifiées¹.

A la suite d'une demande adressée au CEPS/Instead par l'ORPE (Observatoire des Relations Professionnelles et de l'Emploi), ce document propose d'évaluer l'efficacité des principales mesures en faveur de l'emploi.

Quelles sont les mesures évaluées ?

Les mesures dont l'efficacité a été évaluée sont les suivantes :

- Le contrat d'auxiliaires temporaires public (CATPU)
- Le contrat d'auxiliaires temporaires privé (CATPR)
- Le stage d'insertion en entreprise (SIE)
- Le stage de réinsertion professionnelle (SRP)
- Les mises au travail (MT)
- Les mesures spéciales (MS)
- Le pool des assistants (PA)
- Les formations du CNFPC (Centre National de Formation Professionnelle Continue)
- Les formations dispensées par l'ADEM (Administration de l'Emploi)²

Pour un descriptif détaillé des différentes mesures évaluées et de leurs conditions d'éligibilité respectives, nous renvoyons le lecteur à l'encadré n°1.

A partir de quels indicateurs l'efficacité des mesures a-t-elle été évaluée ?

Le premier indicateur d'efficacité retenu concerne **l'insertion** sur le marché du travail et permet de répondre à la question suivante : *Les mesures en faveur de l'emploi permettent-elles d'augmenter les chances d'insertion sur le marché du travail ?*

Dans un second temps, l'évaluation a été complétée par deux indicateurs relatifs à la **qualité de l'insertion**.

- Le premier concerne la stabilité de l'emploi et donc la récurrence du chômage : *Pour les personnes insérées, les mesures modifient-elles le risque de retour au chômage ?*
- Le second concerne la rémunération : *Les emplois auxquels accèdent les individus ayant bénéficié d'une mesure sont-ils autant, moins ou plus rémunérateurs que les autres ?*

Quelles données ?

Les données utilisées sont des données administratives qui proviennent, pour partie, de l'administration de l'emploi (ADEM) et, pour partie, de l'inspection générale de la sécurité sociale (IGSS). La fusion de ces deux sources d'informations, qui a constitué un véritable défi tant au niveau de sa conception que de sa réalisation, permet de retracer les trajectoires professionnelles de l'ensemble des personnes ayant connu un épisode de chômage au

¹ Pour une analyse détaillée de la création et de l'évolution des principales mesures en faveur de l'emploi, cf. annexe n°1.

² Deux autres types de formations, pourtant disponibles dans les données que nous avons utilisées pour réaliser cette évaluation, n'ont pas pu être analysées faute d'effectifs suffisants. Il s'agit de l'apprentissage pour adulte et des formations courtes dispensées par les entreprises.

Luxembourg. Ainsi, il est possible d'identifier, à la sortie de l'ADEM, l'existence d'une insertion professionnelle, les caractéristiques de l'emploi occupé le cas échéant ou un éventuel retour à l'inactivité. En comparant les trajectoires des demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une mesure avec les trajectoires de ceux n'ayant bénéficié d'aucune mesure, il devient possible, en appliquant les techniques statistiques appropriées, d'estimer l'impact des mesures sur l'insertion et la qualité de l'insertion.

Les résultats présentés dans ce rapport concernent l'efficacité de toutes les mesures qui ont été attribuées entre janvier 2001 et février 2004, et qui se sont achevées avant mars 2004. Les mesures attribuées plus récemment n'ont pas pu être analysées dans la mesure où l'évaluation nécessite de pouvoir observer si les personnes s'insèrent sur le marché du travail après la fin de la mesure : un certain recul est donc nécessaire.

Le premier chapitre de ce rapport présente les résultats en termes d'insertion. Le second concerne la qualité de l'insertion³.

Encadré n°1 / Liste et caractéristiques des mesures évaluées

Contrat d'auxiliaires temporaires public (CAT PU) : stage rémunéré dans le secteur public, destiné à offrir une initiation pratique facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active

Conditions d'éligibilité : être âgé de 30 ans ou moins

Rémunération : en général, 100% du SSM pour travailleur non qualifié⁴

Contrat d'auxiliaires temporaires privé (CAT PR) : stage rémunéré dans le secteur privé, destiné à offrir une initiation pratique facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active

Conditions d'éligibilité : être âgé de 30 ans ou moins

Rémunération : en général, 100% du SSM pour travailleur non qualifié

Stage d'insertion en entreprise (SIE) : stage rémunéré dans le secteur privé, destiné à offrir une initiation théorique et pratique facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active

Conditions d'éligibilité : être âgé de 30 ans ou moins

Rémunération : 80% du SSM pour travailleur non qualifié

Stage de réinsertion professionnelle (SRP) : stage rémunéré dans le secteur privé, destiné à offrir une formation théorique et pratique

Conditions d'éligibilité : être âgé de 30 ans ou plus

Rémunération : 80% du SSM pour travailleur non qualifié

Mises au Travail (MT) : occupation à des travaux d'utilité publique

Conditions d'éligibilité : être indemnisé

Mesures spéciales (MS) : prise en charge par des associations sans but lucratif (initiatives syndicales et communales)

Conditions d'éligibilité : ne pas être indemnisé (cette condition n'est pas toujours respectée)

Pool des assistants (PA) : personnes rémunérées, chargées d'assister les directeurs des établissements post-primaires dans la surveillance et dans les domaines périscolaire et administratif

Conditions d'éligibilité : niveau de formation post-secondaire

Formations CNFPC : formations certifiées dispensées par le CNFPC

Pas de conditions d'éligibilité

Formations ADEM : formations de courte durée dans un domaine professionnel donné, dispensées par l'ADEM

Conditions d'éligibilité : il n'existe pas de conditions d'éligibilité strictes. Cependant, ces formations sont le plus souvent destinées à des personnes en grande difficulté et aux femmes rentrantes.

³ Nous nous sommes efforcés de présenter les résultats de la manière la plus simple possible en s'extrayant de toute considération théorique, méthodologique ou technique. Toutefois, l'évaluation est un exercice très complexe qui du point de vue théorique fait toujours débat, du point de vue méthodologique, propose une multiplicité de voies dont aucune ne fait l'unanimité et du point de vue technique, pose des problèmes à toutes les étapes du processus. Dans un souci de transparence (et pour le lecteur averti intéressé), nous avons souhaité faire état de la « face cachée de l'iceberg », et ce, au travers d'encadrés méthodologiques, de notes de bas de page ou d'annexes dont la lecture n'est pas indispensable à la compréhension des résultats.

⁴ Voir annexe n°1, pour un descriptif détaillé des conditions de rémunération.

CHAPITRE I

**Evaluation en termes d'insertion :
les mesures en faveur de l'emploi
permettent-elles d'augmenter les chances
d'insertion sur le marché du travail ?**

Deux éléments ont guidé le type d'analyses menées sur l'insertion.

- Le premier concerne la distinction que nous avons introduite entre l'insertion à court terme et l'insertion à long terme. Cette distinction, qu'il est fréquent d'appliquer dans les exercices d'évaluation, permet de mettre en évidence une efficacité des mesures différente selon le terme que l'on retient (§1).
- Le second élément est spécifique aux mesures avec stage et permet de distinguer celles qui aboutissent à une embauche dans l'entreprise où s'est effectué le stage de celles au terme desquelles il n'y a pas de recrutement. Après avoir expliqué la nécessité d'introduire cette distinction, nous montrerons les différences fondamentales qui se manifestent entre les deux situations (§2).

1. INSERTION A COURT TERME, INSERTION A LONG TERME : DEUX INDICATEURS COMPLEMENTAIRES DE L'EFFICACITE DES MESURES

Mesurer l'efficacité des mesures en termes d'insertion nécessite, au préalable, de répondre à la question suivante : quelle durée, à compter de la fin de la mesure, retient-on pour observer l'insertion ou la non-insertion ?

Deux périodes de temps ont été retenues :

1. une période de 6 mois qui permet d'analyser l'insertion à court terme : les bénéficiaires des mesures se sont-ils insérés au cours des 6 mois qui suivent la fin de la mesure ?
2. une période de 18 mois qui permet d'analyser l'insertion à long terme : les bénéficiaires des mesures se sont-ils insérés au cours des 18 mois qui suivent la fin de la mesure ?

L'intérêt et la complémentarité de ces deux indicateurs vont être illustrés dans les commentaires qui suivent. Si l'on analyse simultanément l'effet des mesures sur l'insertion **après 6 mois** et sur l'insertion **après 18 mois**, on peut distinguer quatre groupes de mesures.

1^{er} groupe

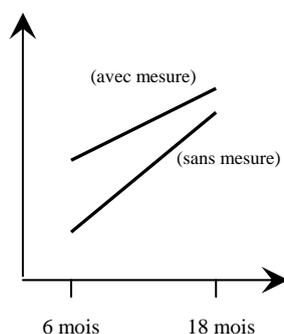
Il concerne le CAT privé, le stage insertion (SIE), le stage de réinsertion (SRP) et les mises au travail.

Il se caractérise par les éléments suivants :

- ⇒ **Après 6 mois**, les demandeurs d'emploi qui ont suivi une mesure s'insèrent **plus fréquemment** que s'ils n'avaient pas eu de mesure.
- ⇒ **Après 18 mois**, cet effet demeure mais il est de **moindre ampleur**. En d'autres termes, une partie des personnes qui se sont insérées dans les 6 mois suivant la sortie de la mesure auraient fini par s'insérer après 18 mois si elles n'avaient pas eu de mesure : certes, elles se seraient insérées moins rapidement, mais elles se seraient insérées quand même. L'autre partie, en revanche, n'aurait pas trouvé d'emploi si elle n'avait pas bénéficié de la mesure⁵.

Les mesures de ce groupe sont donc performantes pour insérer **rapidement**. A plus long terme, elles demeurent efficaces, mais dans une proportion beaucoup plus faible.

Taux d'insertion



Parmi les quatre mesures qui répondent à ce profil, on distinguera d'un côté, le SRP dont l'effet à court terme et à long terme est le plus massif, d'un autre côté, le SIE et les mises au travail, et enfin le CAT privé dont les performances à court terme comme à long terme sont les plus faibles du groupe.

Efficacité	6 mois	18 mois
SRP	+ 47 pts	+ 18 pts
SIE	+ 21 pts	+ 10 pts
Mises au travail	+ 22 pts	+ 10 pts
CAT privé	+ 16 pts	+ 8 pts

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture : Le SRP permet à 47 personnes sur 100 en plus de trouver un emploi dans les 6 mois qui suivent la fin de la mesure. Après 18 mois, le SRP permet à 18 personnes sur 100 en plus de s'insérer. Parmi les 47 personnes supplémentaires que le SRP a permis d'insérer en moins de 6 mois, 29 (47-18) auraient fini par trouver un emploi sans la mesure (en moins de 18 mois). Pour comprendre le mode de calcul de ces 47% : cf. tableau T1.

⁵ L'annexe n°2 présente en détail la démarche générale de l'évaluation et la façon précise dont on estime l'efficacité des mesures pour l'emploi.

2^e groupe

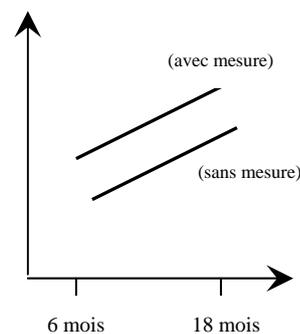
Il concerne les formations ADEM et le pool des assistants.

Il se caractérise par les éléments suivants :

- ⇒ **Après 6 mois**, les demandeurs d'emploi qui ont suivi une mesure s'insèrent **plus fréquemment** que s'ils n'avaient pas eu de mesure.
- ⇒ **Après 18 mois**, cet effet demeure et il est de **MÊME ampleur**, contrairement aux mesures du premier groupe. L'effet de ces mesures se maintient à mesure que le temps passe.

A long terme comme à court terme, les mesures appartenant à ce groupe permettent donc d'augmenter les chances de trouver un emploi.

Taux d'insertion



L'effet des mesures appartenant à ce groupe, reste d'ampleur tout à fait modérée, comparativement à ce que l'on observe dans le groupe n°1.

Efficacité	6 mois	18 mois
Formations ADEM	+ 5 pts	+ 6 pts
Pool des assistants	+ 9 pts	+ 11 pts

Source : IGSS - ADEM

3^e groupe

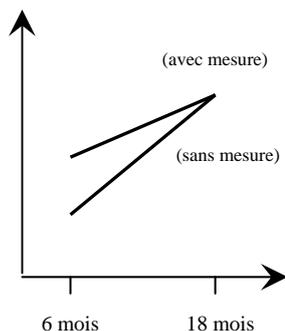
Il concerne le CAT public et les mesures spéciales.

Le troisième groupe se caractérise par les éléments suivants :

- ⇒ **Après 6 mois**, les demandeurs d'emploi qui ont suivi une mesure s'insèrent plus fréquemment que s'ils n'avaient pas eu de mesure.
- ⇒ **Après 18 mois**, cet effet observable à court terme disparaît. En d'autres termes, toutes les personnes que ces mesures permettent d'insérer dans les 6 mois qui suivent la sortie de la mesure auraient fini par trouver un emploi (en moins de 18 mois), même s'ils n'avaient pas eu de mesure.

A long terme, les mesures de ce groupe n'augmentent donc pas les chances d'insertion des individus qui en ont bénéficié par rapport à ce qu'ils auraient connu s'ils n'avaient pas suivi de mesure.

Taux d'insertion



Notons que le CAT public se caractérise à court terme par un effet de très faible ampleur (mais statistiquement significatif).

Efficacité	6 mois	18 mois
CAT public	+ 3 pts	-1 pt
Mesures spéciales	+ 7 pts	+ 2 pts

Source : IGSS - ADEM

4^e groupe

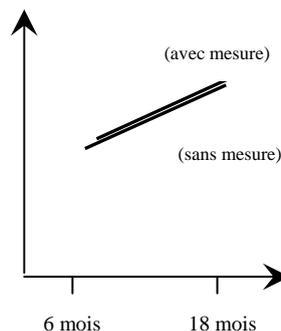
Il concerne uniquement les formations CNFPC.

Elles se caractérisent par les éléments suivants :

- ⇒ **Après 6 mois**, les demandeurs d'emploi qui ont suivi une mesure ne s'insèrent pas plus fréquemment que s'ils n'avaient pas eu de mesure.
- ⇒ **Après 18 mois**, l'absence d'effet se maintient.

A court terme comme à long terme, les formations CNFPC n'augmentent donc pas les chances d'insertion.

Taux d'insertion



Efficacité	6 mois	18 mois
Formations CNFPC	+ 1 pt	- 2 pts

Source : IGSS - ADEM

Le tableau n°1 détaille l'ensemble des résultats qui viennent d'être présentés. Le lecteur y trouvera, d'abord pour l'indicateur d'insertion à court terme, puis pour l'indicateur d'insertion à long terme, le taux d'insertion observé ainsi que le taux d'insertion que l'on aurait observé s'il n'y avait pas eu de mesure. L'écart entre ces deux taux constitue le degré d'efficacité de la mesure.

T1 *Evaluation de l'efficacité des mesures selon les critères d'insertion de court et de long terme*

	Insertion de court terme		Ecart	Insertion de long terme		Ecart
	Taux d'insertion observé	Taux d'insertion s'il n'y avait pas eu de mesure		Taux d'insertion observé	Taux d'insertion s'il n'y avait pas eu de mesure	
CAT privé	73%	57%	+ 16 pts	79%	71%	+ 8 pts
CAT public	58%	55%	+ 3 pts	69%	70%	- 1 pt
Stage insertion (SIE)	88%	67%	+ 21 pts	92%	82%	+ 10 pts
Stage réinsertion (SRP)	78%	31%	+ 47 pts	83%	65%	+ 18 pts
Mesures spéciales	55%	48%	+ 7 pts	64%	66%	- 2 pts
Mises au travail	76%	54%	+ 22 pts	87%	77%	+ 10 pts
Pool des assistants	82%	73%	+ 9 pts	89%	78%	+ 11 pts
Formations CNFPC	46%	45%	+ 1 pt	61%	63%	- 2 pts
Formations ADEM	52%	47%	+ 5 pts	73%	67%	+ 6 pts

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture : 6 mois après la sortie du CAT privé, 73% des individus ayant bénéficié de cette mesure ont trouvé un emploi. S'ils n'avaient pas bénéficié de cette mesure, ils n'auraient été que 57% à s'insérer sur le marché du travail.

Note de lecture : Contrairement aux 8 autres mesures évaluées dans cette étude, les résultats concernant le pool des assistants témoignent d'une certaine instabilité en fonction des différentes méthodes statistiques testées.

En effet, pour valider la robustesse de nos estimations, plusieurs méthodes ont été mises en œuvre (procédure en deux étapes d'Heckman avec contrôle du biais de sélection, appariement selon différentes méthodes de matching). La convergence des estimations obtenues pour 8 mesures sur les 9 évaluées est sans conteste un gage de stabilité et de fiabilité des résultats. En revanche, cette stabilité n'est pas observée pour le pool des assistants. Nos estimations nous conduisent à situer sa performance en termes d'insertion à 18 mois entre +11 points et +5 points. L'estimation à 6 mois est quant à elle stable en fonction des méthodes.

Cette typologie des mesures pour l'emploi, en quatre groupes, permet de dégager les enseignements suivants :

1. A l'exception du pool des assistants et des formations ADEM où l'efficacité est identique à court et à long terme, les autres mesures ont toutes un effet à court terme plus fort qu'à long terme. Pour le CAT public et les mesures spéciales, l'efficacité devient d'ailleurs nulle si on l'envisage à long terme. On notera d'ailleurs les performances médiocres de ces deux mesures même à court terme.

2. L'importance respective qu'il convient de donner à chacun des deux indicateurs dépend des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement. Si l'objectif est de diminuer au maximum les **risques d'enlèvement dans le chômage** en insérant les demandeurs d'emploi au plus vite, l'indicateur d'insertion dans les 6 mois est le plus pertinent. En revanche, si l'on souhaite analyser les mesures pour l'emploi en fonction de leur véritable capacité à insérer des individus que le marché ne **parvient pas à absorber**, alors c'est, sans conteste, l'indicateur de long terme qu'il faut retenir.

3. Que ce soit à court ou à long terme, les différentes mesures affichent des performances dont l'intensité est très variable. Les mesures qui sont les plus efficaces à court terme demeurent celles qui le sont à long terme : il s'agit du SRP, du SIE, des mises au travail et

du CAT privé. On notera malgré tout que le CAT privé ne parvient finalement à placer que 8 personnes sur 100 en plus de ce que « réussirait à faire le marché du travail sans intervention des mesures ». Selon le contexte dans lequel on l'envisage, cette performance peut sembler faible ou au contraire tout à fait satisfaisante.

- Si on l'envisage de façon purement **quantitative**, on peut estimer que 8 personnes en plus sur 100, c'est finalement un score assez faible.
- En revanche, on peut juger cette performance de façon **qualitative**, c'est-à-dire en tenant compte du fait que les personnes qui ont trouvé un emploi grâce à la mesure alors qu'elles ne se seraient pas insérées si elles n'en avaient pas bénéficié, comptent parmi les personnes les plus démunies face au marché du travail. Il peut alors sembler tout à fait satisfaisant de parvenir à extraire du chômage des personnes qui n'y seraient pas parvenues seules, même si leur nombre reste modeste.

Au terme de ces analyses, un premier bilan peut être dressé sur l'efficacité des mesures en termes d'insertion sur le marché de l'emploi. Dans le tableau suivant, les performances de chaque mesure ont été indiquées pour les deux indicateurs. Un classement des mesures est également proposé.

T₂

Premier bilan de l'efficacité des mesures en termes d'insertion

	Insertion à court terme			Insertion à long terme		
	Efficacité	Rang	(Ecart)	Efficacité	Rang	(Ecart)
Stage réinsertion (SRP)	++++	1	(+ 47 pts)	+++	1	(+ 18 pts)
Mises au travail	+++	2	(+ 22 pts)	++	3/4	(+ 10 pts)
Stage insertion (SIE)	+++	3	(+ 21 pts)	++	3/4	(+ 10 pts)
CAT privé	+++	4	(+ 16 pts)	++	5	(+ 8 pts)
Pool des assistants	++	5	(+ 9 pts)	++	2	(+ 11 pts)
Mesures spéciales	++	6	(+ 7 pts)	=	8/9	(- 2 pts)
Formations ADEM	+	7	(+ 5 pts)	+	6	(+ 6 pts)
CAT public	+	8	(+ 3 pts)	=	7	(- 1 pt)
Formations CNFPC	=	9	(+ 1 pt)	=	8/9	(- 2 pts)

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture :

* Efficacité : le signe « + » signifie que la mesure permet d'augmenter les chances d'insertion des bénéficiaires par rapport à la situation que l'on aurait observée s'ils n'avaient suivi aucune mesure. Le signe « = » signifie que les chances de s'insérer sur le marché du travail sont les mêmes que l'on soit bénéficiaire de la mesure ou non.

* Rang : le chiffre en gras donne le classement des différentes mesures à partir du critère d'insertion. La mesure ayant le rang 1 est la plus efficace. Le chiffre entre parenthèses indique l'augmentation du taux d'insertion qui résulte de la mesure. Les chances de trouver un emploi dans les 6 mois pour les bénéficiaires du SRP sont supérieures de 47 points à celles qu'ils auraient eues s'ils n'avaient pas suivi la mesure.

2. LES MESURES AVEC STAGE : TRÈS EFFICACES QUAND ELLES CONDUISENT À UNE EMPLOI DANS L'ENTREPRISE-PARTENAIRE, INEFFICACES, VOIRE STIGMATISANTES DANS LE CAS CONTRAIRE

Concernant les mesures avec stage (CAT privé, CAT public, SIE et SRP), nous avons souhaité approfondir les analyses afin de distinguer les mesures selon qu'elles conduisent ou non à une embauche dans l'entreprise où s'est effectué le stage. Cette distinction s'explique par le fait que les effets de la mesure ne s'analysent pas avec les mêmes critères selon que celle-ci ait abouti ou non à une embauche dans l'entreprise où s'est réalisée la mesure. Quand il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise de la mesure, l'efficacité de la mesure, le cas échéant, témoigne de la capacité de cette dernière à améliorer le capital humain du demandeur d'emploi. En d'autres termes, la question à laquelle nous souhaitons répondre est la suivante : quand la mesure ne conduit pas à une embauche, a-t-elle permis à l'individu qui en a bénéficié d'améliorer ses compétences de telle sorte qu'il soit plus facile pour lui de trouver un emploi que s'il n'avait bénéficié d'aucune mesure ? C'est donc l'aspect « formation et employabilité » qui est évalué ici, sachant que cet objectif est clairement annoncé dans les mesures telles que le CAT privé et public, le SIE et le SRP (cf. encadré n°1).

Cette distinction selon qu'il y ait embauche ou non à l'issue de la mesure est d'autant plus importante que les situations où il n'y a pas de recrutement sont relativement fréquentes (cf. tableau n°3) : 61% des individus qui ont suivi un CAT privé n'ont pas été recrutés par l'entreprise où s'est effectué le stage ; c'est le cas de 49% de ceux qui ont bénéficié d'un SRP et de 34% des jeunes ayant été placés en SIE.

Pour le CAT public, le pourcentage indiqué (78%) correspond à la part des individus qui n'ont pas été recrutés dans l'une des administrations du secteur public (et pas uniquement dans celle où s'est déroulé le stage).

T₃ *Part des mesures qui n'aboutissent pas à une embauche dans l'entreprise-partenaire*

Stage insertion (SIE)	34%
Stage réinsertion (SRP)	49%
CAT privé	61%
CAT public	78%

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture : 61% des individus qui ont suivi un CAT privé ne sont pas embauchés au sein de l'entreprise dans laquelle la mesure s'est déroulée. A contrario, 39% sont recrutés par cette dernière.

2.1 CAT privé, CAT public et SRP : efficacité quand il y a embauche, mais un effet « employabilité » inexistant en cas de non-embauche, doublé d'un effet de stigmatisation

Dans les analyses précédentes, nous avons mis en évidence le fait que 79% des bénéficiaires d'un CAT privé avaient trouvé un emploi dans les 18 mois suivant la fin de la mesure⁶ alors qu'ils n'auraient été que 71% à s'insérer s'ils n'avaient pas suivi de mesures. Cette performance du CAT privé est, en réalité, très hétérogène selon que la mesure conduise ou non à une embauche dans l'entreprise où s'est effectué le stage.

- Parmi les CAT privés qui **aboutissent** à une embauche dans l'entreprise où s'est déroulée la mesure (cf. graphique n°1 cadre n°1), 100% des individus s'insèrent effectivement, alors que 73% se seraient insérés s'ils n'avaient pas eu de mesure. Au sein de ce groupe, l'efficacité du CAT privé est véritablement très forte : il permet de trouver un emploi à 27 personnes sur 100 en plus.
- Au sein des CAT privés qui **n'aboutissent pas** à une embauche dans l'entreprise où s'est déroulée la mesure (cf. graphique n°1 cadre n°2), 64% des individus s'insèrent effectivement, alors que 69% se seraient insérés s'ils n'avaient pas eu de mesure. En d'autres termes, quand il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise où s'est déroulé le stage, la mesure réduit les chances d'insertion. En approfondissant les analyses, il est apparu que cette inefficacité du CAT privé ne concernait en réalité que les individus qui n'ont pas été embauchés à la suite de leur CAT privé **ET** qui ont accompli leur mesure jusqu'au bout⁷ (cf. graphique n°1, cadre n°4). Ces derniers ont 10 chances sur 100 de moins de trouver un emploi que s'ils n'avaient pas eu de mesure (61% d'insertion observée contre 71% s'ils n'avaient pas eu de mesure). En revanche, pour ceux qui ont abandonné leur mesure en cours de route, cet effet n'existe pas (cf. graphique n°1, cadre n°3) : pour ces derniers, le CAT privé ne modifie pas les chances de trouver un emploi.

Ainsi, pour les personnes qui n'ont pas été embauchées par l'entreprise où s'est déroulée la mesure et qui ont suivi le stage jusqu'à son terme, **non seulement le CAT privé n'améliore pas leurs chances de trouver un emploi, mais en plus, il les pénalise**. Autrement dit, non seulement le CAT privé n'a aucun effet positif sur l'employabilité des bénéficiaires, mais en plus il génère un **effet de stigmatisation** : les demandeurs d'emploi placés en CAT privé et n'ayant pas fait l'objet d'une embauche par l'entreprise qui a offert cette mesure renvoient un « signal négatif » aux employeurs qui, de ce fait, sont réticents à les recruter⁸.

L'analyse du SRP (cf. graphique n°2) conduit aux mêmes conclusions : les individus qui l'ont réalisé jusqu'au bout sans avoir été recrutés à la fin du stage sont également victimes d'un effet de stigmatisation, mais de moindre ampleur que pour le CAT privé : 56% trouvent effectivement un emploi alors que 62% se seraient insérés sans la mesure.

Quant au CAT public (cf. graphique n°3), l'effet de stigmatisation qu'il produit, quand il n'y a pas embauche dans le secteur public, est très important :

- quantitativement : il réduit de 10 points les chances de trouver un emploi ;

⁶ Dans les analyses qui suivent, seul le critère de l'insertion à long terme (à 18 mois) a été retenu. En effet, il témoigne de la capacité des mesures à insérer des individus que le marché ne parvient pas à absorber, critère qui nous semble le plus pertinent dans l'évaluation de l'efficacité des mesures.

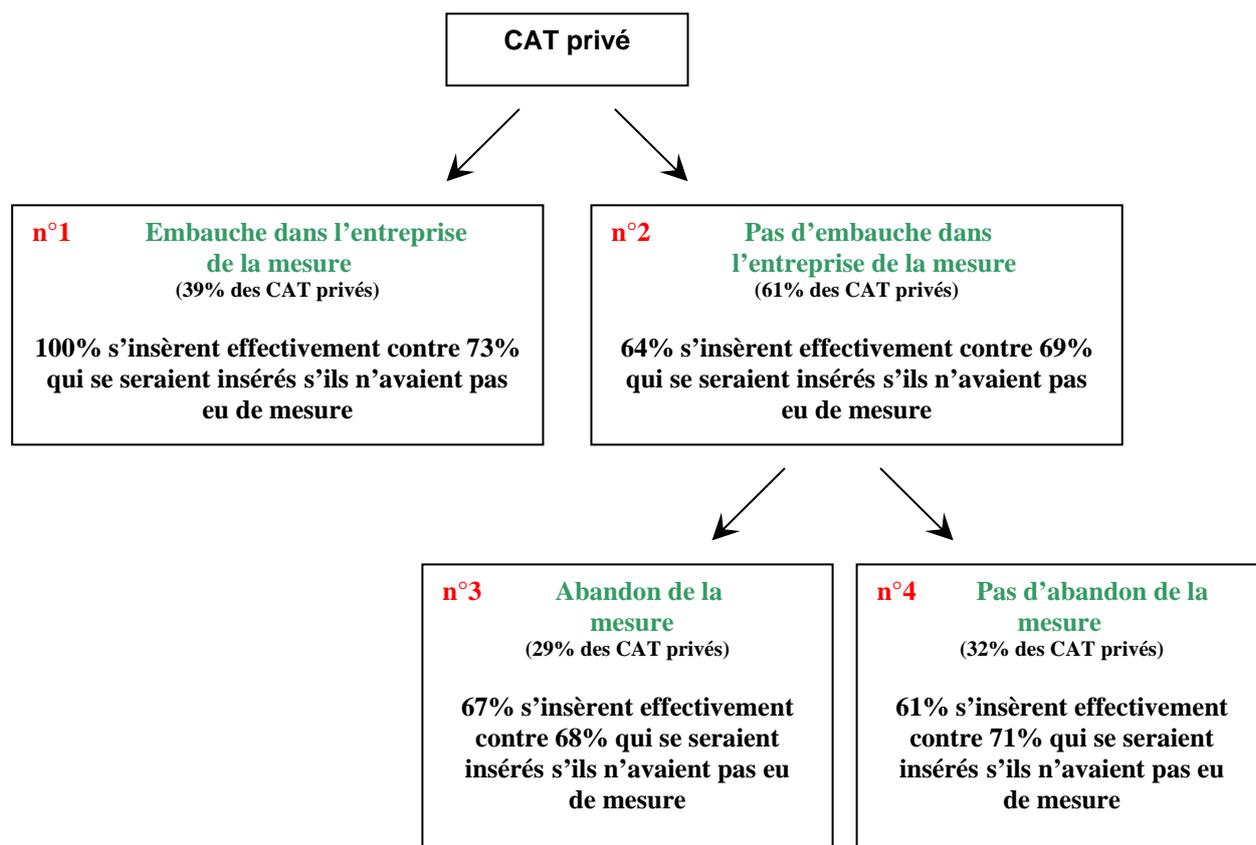
⁷ C'est-à-dire que la personne accomplit son stage jusqu'à la date de fin prévue initialement par l'ADEM.

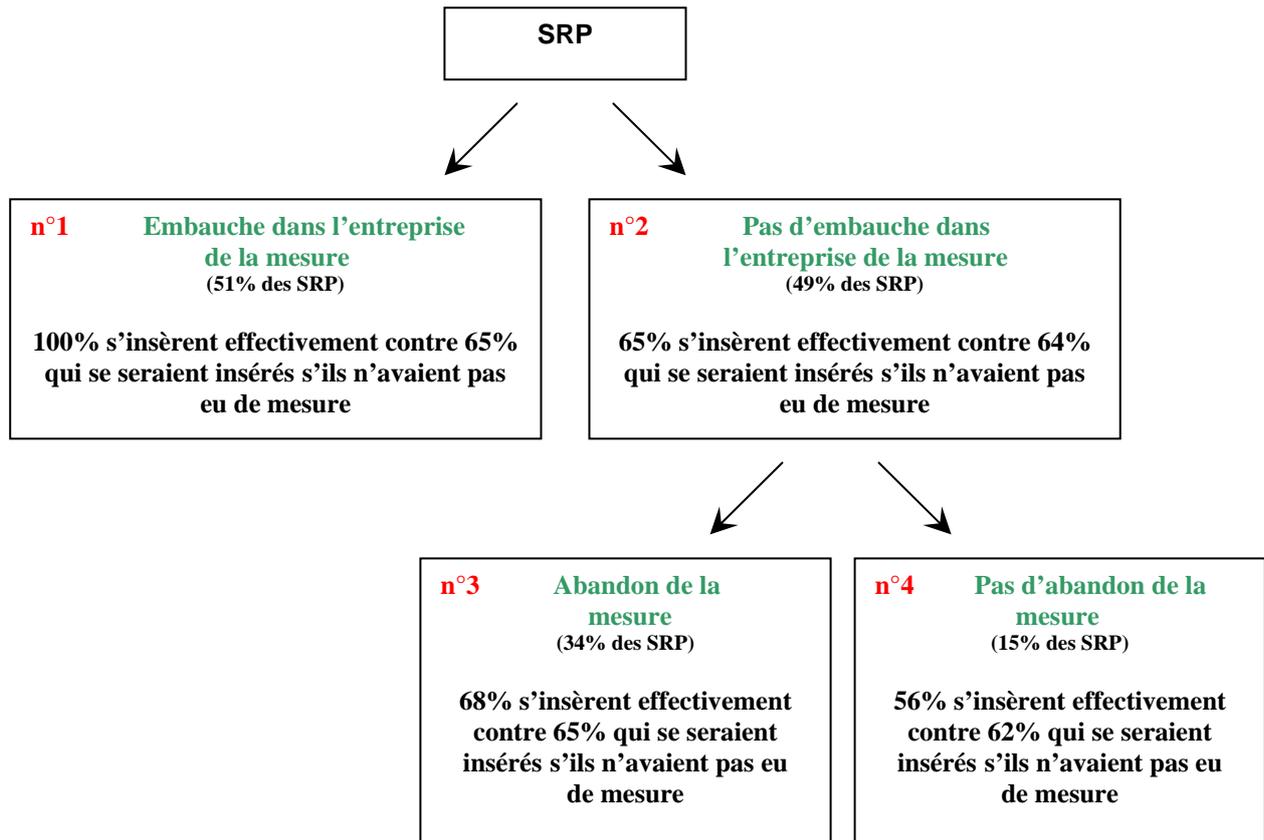
⁸ Attention, ce résultat ne signifie en aucun cas que la mesure est stigmatisante pour tous les individus (dans ce cas, le taux d'insertion que l'on observerait serait nul). En réalité, on a, d'un côté, des individus pour lesquels la mesure a permis l'insertion, et de l'autre, des individus qui sont victimes d'un effet de stigmatisation et qui ne s'insèrent pas alors qu'ils auraient trouvé un emploi sans mesure. Dans le cas des CAT privés n'ayant pas conduit à une embauche, il y a tout simplement plus d'individus que la mesure pénalise que d'individus dont elle permet l'insertion. Dans la perspective évaluative, c'est le solde de ces deux éléments qui est important. Si la mesure parvient à insérer 100 personnes mais qu'en contrepartie elle en pénalise 150, alors c'est bien l'inefficacité de la mesure qu'il faut mettre en avant et non pas les 100 personnes insérées.

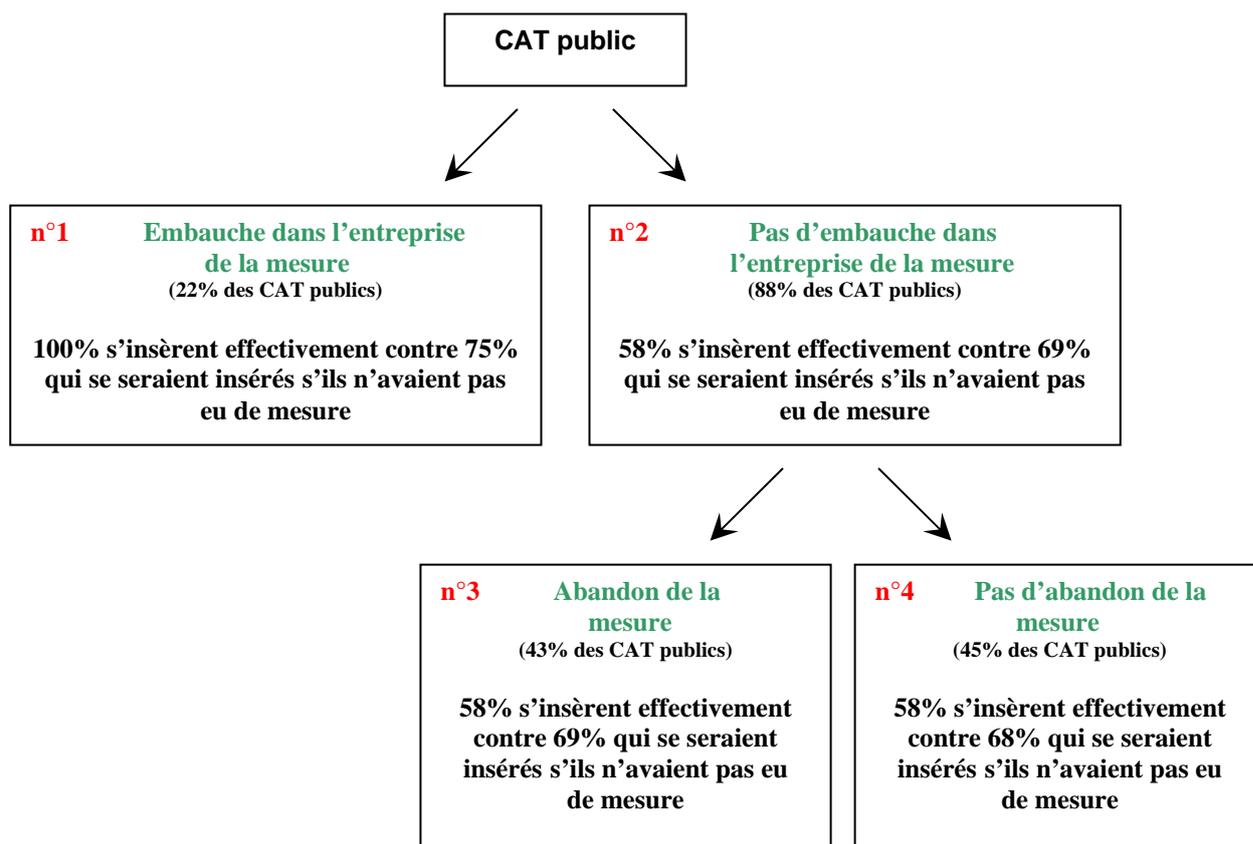
- qualitativement : il ne concerne pas que les individus qui sont allés au bout de la mesure. Même ceux qui ont abandonné le stage en cours de route renvoient un signal négatif aux employeurs. Cette situation s'explique notamment par un élément spécifique au CAT public : la volonté que semblent afficher les jeunes luxembourgeois bénéficiaires d'un CAT public de se maintenir dans le secteur étatique pour y faire carrière.

G1

Insertion des CAT privés selon le critère de l'embauche et de l'abandon de la mesure

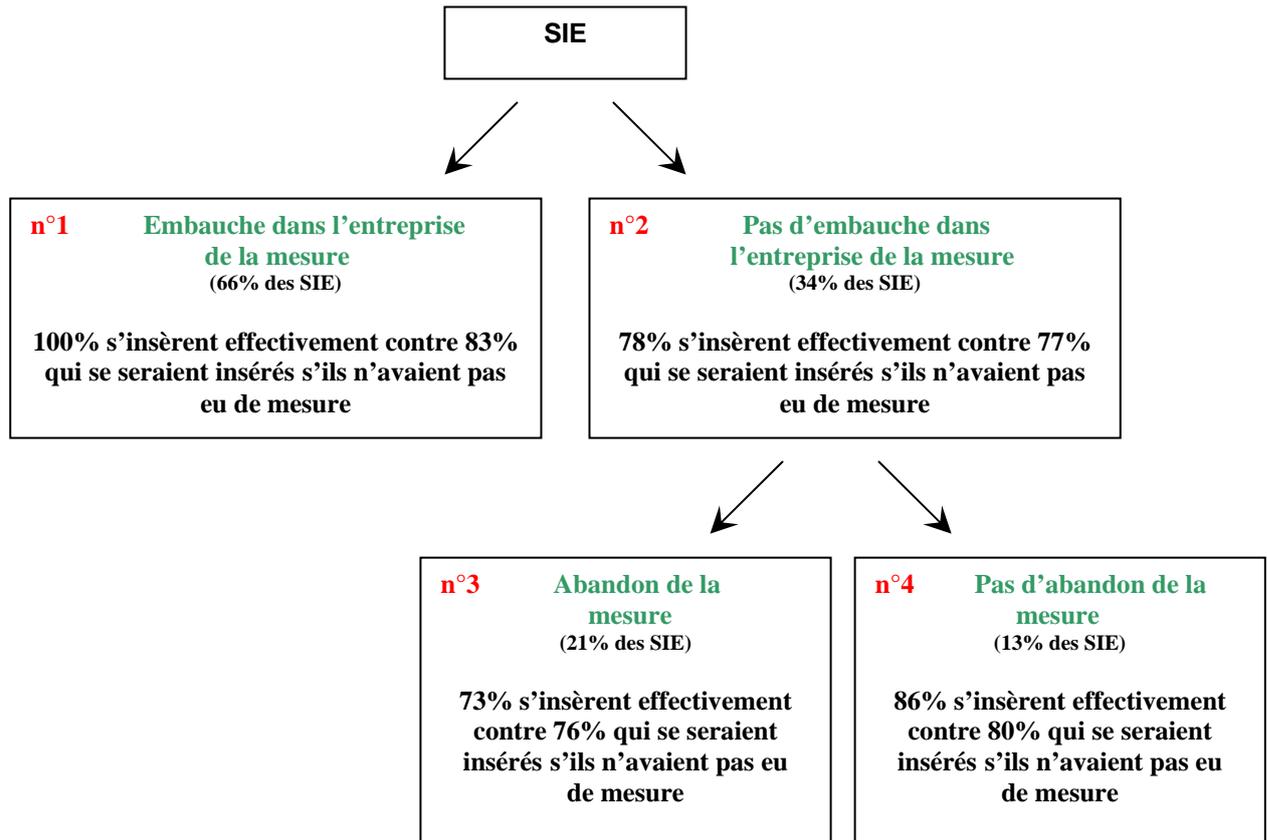






2.2 SIE : un effet « employabilité » positif sans stigmatisation apparente

Pour le SIE, la situation est très différente de celle que l'on observe pour les trois autres mesures. Au sein des SIE qui n'aboutissent pas à une embauche dans l'entreprise où s'est déroulée la mesure (cf. *graphique 4, cadre n°2*), 78% des individus s'insèrent effectivement, alors que 77% se seraient insérés s'ils n'avaient pas eu de mesure. Parmi eux, ceux qui sont allés jusqu'au bout de la mesure gardent un avantage (cf. *graphique 4, cadre n°4*) : ils ont 6 chances sur 100 en plus de trouver un emploi que s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure.



	Effet total	Effet selon		
		embauche dans l'entreprise de la mesure	pas d'embauche et abandon de la mesure	pas d'embauche et pas d'abandon de la mesure
Stage réinsertion (SRP)	+++	+	=	-
Stage insertion (SIE)	++	+	=	+
CAT privé	++	+	=	-
CAT public	=	+	-	-

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture Pour le CAT privé, l'effet global de la mesure est positif. Cet effet global résulte de trois effets différents :

1. Un effet positif pour les personnes embauchées après la mesure
2. Une absence d'effet pour ceux qui n'ont pas été embauchés et qui ont abandonné la mesure
3. Un effet négligable pour ceux qui n'ont pas été embauchés et qui sont allés jusqu'au terme de la mesure.

Ainsi, contrairement au CAT privé, le SIE, quand il n'a pas conduit à une embauche dans l'entreprise de la mesure, ne semble pas renvoyer un signal négatif⁹ aux entreprises. Ce résultat pose une question : comment peut-on expliquer cette différence entre le CAT privé et le SIE, alors qu'il s'agit de deux mesures qui, sur le papier, semblent très proches l'une de l'autre ? En effet, le CAT privé et le SIE concernent les 30 ans et moins, sont tous deux destinés aux entreprises privées, et ont une durée identique (de 12 mois)¹⁰.

Il existe au-delà du descriptif officiel des deux mesures une différence essentielle entre le CAT privé et SIE, qui pourrait bien être de nature à expliquer le fait que la première soit stigmatisante, alors que ce n'est pas le cas de la seconde. Il s'agit de la taille des entreprises qui ont recours aux deux types de mesures. Il est tout à fait clair que les entreprises qui utilisent le SIE sont, en très grande majorité, des entreprises de grande taille, tandis que celles qui ont recours aux CAT privés sont de taille très inférieure¹¹. De plus, il semblerait que les grandes entreprises qui utilisent le SIE soient clairement identifiées comme ayant traditionnellement, c'est-à-dire de manière récurrente et régulière, recours à cette mesure. Compte tenu de ces deux éléments, pourrait-on envisager qu'un stage effectué dans une grande entreprise n'ait pas la même valeur aux yeux des employeurs potentiels qu'un stage qui serait effectué dans une petite entreprise ?

Plusieurs raisons pourraient venir étayer cette hypothèse.

- Il se pourrait que les grandes entreprises soient réputées pour avoir un processus de recrutement très sélectif. De ce fait, une personne ayant effectué un stage dans une grande entreprise est identifiée comme quelqu'un ayant été capable de passer au travers de ce processus de sélection, et ce, même s'il n'a pas été embauché à l'issue du stage dans l'entreprise dans laquelle il s'est effectué.
- Par ailleurs, les grandes entreprises, contrairement aux petites structures, peuvent également être réputées comme offrant des programmes de formation efficaces qui améliorent l'employabilité des personnes. Cette idée a d'ailleurs été mentionnée par les placeurs de l'ADEM au cours des entretiens que nous avons réalisés avec certains d'entre eux. En effet, il a été mentionné que les stages réalisés dans les grandes

⁹ Il n'est pas exclu qu'un tel effet de stigmatisation existe pour certaines personnes, mais si c'est le cas, ces dernières sont moins nombreuses que celles qui tirent profit de la mesure.

¹⁰ Deux éléments différencient les deux mesures : la rémunération du stage (100% du SSM pour le CAT privé et 80% pour le SIE) et le statut par rapport au payroll de l'entreprise (la personne appartient au payroll de l'entreprise dans le cas du SIE alors qu'elle est payée par l'ADEM dans le cas du CAT privé).

¹¹ Cette situation s'explique par le fait que l'ancêtre de l'actuel SIE était utilisé par la FEDIL, c'est-à-dire des industries, qui sont, traditionnellement, des entreprises de grande taille. 72% des SIE ont été effectués dans des entreprises de plus de 250 salariés, tandis que c'est le cas 15% des CAT privés.

entreprises consistaient souvent en un parcours qui mène le demandeur d'emploi de service en service, lui permettant d'abord d'appréhender l'ensemble de la chaîne des activités, et ensuite de s'enrichir à chaque étape de nouvelles compétences, dont une partie sera nécessairement transférable et donc valorisable au cours de sa recherche d'emploi.

Ainsi, les développements qui précèdent semblent converger vers l'idée suivante : le SIE est plus efficace que le CAT privé, non pas parce qu'il possède intrinsèquement des caractéristiques qui contribuent à ses meilleures performances, mais parce que les entreprises qui y ont recours sont majoritairement des structures de grande taille au sein desquelles il est toujours valorisant de faire un stage.

L'ensemble des développements qui viennent d'être présentés et qui sont résumés dans le tableau n°4 invitent à nuancer de façon très nette les premières conclusions sur l'efficacité des mesures avec stage (CAT privé, CAT public, SIE, et SRP).

Ces premières conclusions sont les suivantes :

- le CAT public n'améliore pas les chances de trouver un emploi ;
- les trois autres mesures augmentent globalement les chances de trouver un emploi dans des proportions qui varient de +8 points pour le CAT privé à +18 points pour le SRP.

Or il apparaît que l'efficacité des quatre mesures n'est avérée que pour celles qui conduisent à une embauche dans l'entreprise où s'est effectué le stage : dans ce cas, 100% des individus qui ont suivi un CAT privé, un CAT public, un SIE ou un SRP ont trouvé un emploi, alors qu'ils auraient été entre 17 points et 35 points de moins à s'insérer s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure. Quand il y a embauche dans l'entreprise-partenaire, la mesure est très efficace. Nous voudrions attirer l'attention du lecteur sur le fait que cette conclusion, qui peut sembler tautologique, ne l'est absolument pas. Ce ne sont pas les 100% d'insertion qui définissent l'efficacité des mesures ; c'est le fait qu'elles permettent de trouver un emploi à des personnes qui ne se seraient pas insérées sans la mesure.

En revanche, pour tous ceux qui n'ont pas été embauchés dans l'entreprise au sein de laquelle le stage a été effectué, la mesure n'améliore pas les chances de trouver un emploi, à l'exception du SIE pour lequel les bénéficiaires gardent un léger avantage, bien inférieur à celui que l'on observe pour ceux qui ont été recrutés dans l'entreprise du stage. Plus encore, l'individu titulaire d'un CAT privé, d'un CAT public ou d'un SRP est pénalisé et a moins de chance de s'insérer.

Ainsi, il y a deux éléments dans les résultats présentés ci-dessus qui posent question :

- Premièrement, pourquoi les mesures **n'améliorent-elles pas** les chances de trouver un emploi quand il n'y a pas eu d'embauche dans l'entreprise où s'est déroulé le stage ?
- Deuxièmement, pourquoi les **réduisent-elles** ?

Concernant la première question, quel est le constat ? Une personne cherchant un emploi avec, comme bagage, un stage réalisé dans le cadre d'un CAT privé, d'un CAT public ou d'un SRP n'est, globalement, pas considérée par les employeurs potentiels comme ayant un atout supplémentaire par rapport à une autre personne ayant les mêmes caractéristiques mais n'ayant pas bénéficié du stage. En d'autres termes, autant les trois mesures précitées sont efficaces pour « trouver un emploi », autant elles sont inefficaces pour améliorer le capital humain et renforcer les compétences des individus qui ne sont pas embauchés à la suite du stage. Cette conclusion est probablement un peu abusive : ce ne sont sans doute pas les compétences au sens large qui sont en cause, mais davantage les compétences transférables. Il est fort probable que le stage n'ait permis aux bénéficiaires de ne s'enrichir

que d'un savoir faire spécifique, non transférable et non valorisable auprès d'autres employeurs.

En termes de formation et d'employabilité, la seule mesure avec stage qui ait des effets positifs est le SIE.

Le manque d'acquisition de compétences transversales au cours du stage peut donc expliquer que ce dernier n'améliore pas les chances de trouver un emploi. En revanche, il ne suffit pas pour comprendre pourquoi les CAT privés, les CAT publics et les SRP **réduisent** les chances de trouver un emploi. En d'autres termes, comment peut-on expliquer l'effet de stigmatisation¹² ? L'une des hypothèses envisageables nous a été inspirée par les entretiens que nous avons réalisés avec quelques placeurs de l'ADEM. Dans la démarche que l'ADEM déploie par rapport aux entreprises, il apparaît que les mesures avec stage constituent un mode de recrutement proposé aux entreprises, grâce auquel elles peuvent embaucher une main-d'œuvre à moindre coût pendant une durée donnée et grâce auquel on espère développer, en contrepartie d'un avantage financier pendant la période du stage, une préférence pour une main-d'œuvre nationale plutôt que frontalière ; cet objectif prend une dimension très importante dans le contexte luxembourgeois caractérisé par une forte concurrence des travailleurs frontaliers.

En quoi cette situation pourrait-elle expliquer le fait que les demandeurs d'emploi qui n'ont pas été embauchés à la suite du stage aient moins de chances de s'insérer que ceux n'ayant bénéficié d'aucune mesure ? Si les mesures avec stage sont effectivement identifiées par les employeurs comme un mode de recrutement, on comprend aisément alors que le fait de ne pas être embauché à la suite du stage puisse être perçu comme un signal négatif. D'une certaine manière, on ne pourrait pas reprocher aux entreprises d'être réticentes à recruter une personne qui manifestement n'a pas satisfait l'employeur précédent si, et seulement si, tous les stages s'effectuaient au sein d'entreprises dans lesquelles il est certain qu'il y ait création d'un emploi au terme de la mesure. Or ce n'est pas le cas : certaines entreprises utilisent le système des mesures comme substitut au travail intérimaire ou comme moyen de disposer pendant une période limitée d'une main-d'œuvre qu'elle ne pourrait payer sans les aides financières liées aux mesures. C'est pour cette raison que l'on glisse de ce qui pourrait être un processus objectif de sélection à un phénomène de stigmatisation qui ne s'embarrasse plus de nuances et qui aboutit à pénaliser toutes les personnes ayant suivi un stage.

¹² L'effet de stigmatisation dont il a été question dans les développements précédents ne concerne que le CAT privé, le CAT public, le SIE et le SRP. Cela ne signifie pas qu'un tel effet n'existe pas pour les autres mesures ; il ne peut simplement pas être mis en évidence. En effet, l'analyse de l'effet de stigmatisation repose sur la distinction entre les mesures au terme desquelles il y a embauche dans l'entreprise où s'effectue le stage et celles où ce n'est pas le cas. Or cette distinction n'a pas de sens pour les autres mesures, puisque ces dernières, soit, ne conduisent que très rarement à une embauche dans l'entreprise-partenaire, soit ne sont pas assorties d'un stage.

CHAPITRE II

**Evaluation en termes de qualité d'insertion :
une fois insérés, les individus qui ont bénéficié
d'une mesure occupent-ils des emplois
de qualité identique, inférieure
ou supérieure aux autres ?**

Le fait qu'une mesure pour l'emploi augmente les chances de s'insérer sur le marché du travail ne peut suffire pour conclure à son efficacité. En effet, s'il était avéré que cette mesure, parce qu'elle s'accompagne, par exemple, d'un fort effet de stigmatisation, conduise ceux qui en ont bénéficié à trouver un emploi sur un marché secondaire, moins rémunérateur et plus instable, alors l'efficacité en termes d'insertion n'aurait plus du tout le même sens et deviendrait probablement secondaire dans les conclusions formulées. C'est la raison pour laquelle la qualité des emplois auxquels permettent d'accéder les mesures est fondamentale dans l'évaluation de ces dernières. Deux critères de qualité ont été retenus :

- Le premier concerne la stabilité de l'emploi et donc la récurrence du chômage : les mesures réduisent-elles le risque de récurrence du chômage ?
- Le second concerne la rémunération : les emplois auxquels accèdent les individus ayant bénéficié d'une mesure sont-ils autant, moins ou plus rémunérateurs ?

1. INDICATEUR DE RECURRENCE DU CHOMAGE

Sur la base de cet indicateur, les résultats sont les suivants : les individus ayant bénéficié d'une mesure ont moins de risque de connaître un nouvel épisode de chômage¹³ dans les 18 mois¹⁴ qui suivent l'insertion. Autrement dit, ils accèdent plus fréquemment à des emplois stables, c'est-à-dire à des emplois ayant une durée minimum de 18 mois. Ce résultat concerne toutes les mesures, mais dans des proportions assez différentes.

- On notera en premier lieu le SRP et le SIE qui affichent les performances les plus élevées. Ces deux mesures permettent à près de 30 personnes en plus sur 100 de ne pas connaître un nouvel épisode de chômage (*cf. tableau n°5*).
- Viennent ensuite les mises au travail et les CAT privés, qui ont un effet un peu plus faible : environ 15 points de plus.
- Le reste des mesures affiche des effets beaucoup plus modestes : entre 5 et 7 points.

¹³ Note méthodologique : Dans une première étape, nous avons calculé, pour chaque mesure, la probabilité de NE PAS connaître une nouvelle période d'inactivité dans les 18 mois suivant l'insertion professionnelle. Dans une seconde étape, nous avons comparé ce chiffre à la probabilité de ne pas tomber à nouveau au chômage dans le cas où aucune mesure n'a été suivie. Cette comparaison permet, à l'instar de ce qui a été fait pour l'insertion, de savoir si la mesure améliore les chances d'échapper à un nouvel épisode de chômage. Dans l'idéal, le calcul de cet indicateur ne devrait concerner que la sous-population des individus qui ont trouvé un emploi (en effet, le critère de qualité d'insertion n'a de sens que lorsqu'il y a eu insertion) et devrait opposer les « insérés récurrents » aux « insérés non récurrents ». Pourtant, nous avons été contraints de construire cet indicateur sur l'ensemble de la population des demandeurs d'emploi en opposant, d'un côté, les non insérés et les insérés récurrents et, d'un autre côté, les insérés non récurrents. La nécessité d'intégrer les non insérés au calcul de cet indicateur s'explique par le biais de sélection qui peut exister entre le groupe des insérés et non-insérés ; supprimer les non-insérés de l'analyse conduirait à ne pas tenir compte de ce biais de sélection, le cas échéant, et donc à obtenir des estimations biaisées.

¹⁴ Cette durée de 18 mois nous a semblé être le meilleur compromis entre les deux contraintes suivantes :

1. plus la durée retenue est courte, plus les mesures évaluées sont récentes ;
2. mais elle doit être suffisamment longue pour, en cas de retour au chômage, avoir permis l'acquisition d'une expérience professionnelle, rendant plus facile la recherche d'un nouvel emploi. En d'autres termes, les mesures ne sont pas évaluées sur leur capacité à annuler tout risque de chômage, mais sur leur capacité à fournir des emplois suffisamment longs pour qu'en cas de retour au chômage, la personne puisse se présenter sur le marché avec une meilleure employabilité.

T₅

Evaluation des mesures en fonction de l'indicateur de récurrence

	Non récurrence observée	Non récurrence estimée	Efficacité	Rang
Stage réinsertion (SRP)	56%	28%	+++	1 / 2 (28 pts)
Stage insertion (SIE)	71%	43%	+++	1 / 2 (28 pts)
Mises au travail	49%	34%	++	3 (15 pts)
CAT - privé	46%	33%	++	4 (13 pts)
Formation ADEM	38%	31%	+	5 / 6 / 7 (7 pts)
CAT - public	41%	34%	+	5 / 6 / 7 (7 pts)
Formation CNFPC	33%	26%	+	5 / 6 / 7 (7 pts)
Pool des assistants	65%	59%	+	8 (6 pts)
Mesures spéciales	32%	27%	+	9 (5 pts)

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture : 56% des individus bénéficiaires d'un SRP ne retombent pas au chômage dans les 18 mois qui suivent leur insertion, tandis que cela n'aurait été le cas que de 28% d'entre eux s'ils n'avaient pas suivi la mesure.

* Efficacité : le signe « + » signifie que la mesure permet de réduire le risque de connaître une nouvelle période d'inactivité par rapport à la situation que l'on aurait observée s'il n'y avait pas eu de mesure. Le nombre de « + » reflète l'intensité de cet effet.

* Rang : les chiffres en gras donnent le classement des différentes mesures. La mesure ayant le rang 1 est la plus efficace. Le chiffre entre parenthèses indique l'augmentation du taux de non-récurrence qui résulte de la mesure. 56% des bénéficiaires du SRP ne connaissent pas de récurrence du chômage dans les 18 mois qui suivent leur insertion, alors qu'ils n'auraient été que 28% à être dans cette situation s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure.

Concernant les mesures avec stage (CAT privé, CAT public, SIE et SRP), les effets qui viennent d'être présentés ne sont avérés en réalité que pour les individus embauchés dans l'entreprise où s'est effectué le stage (cf. tableau n°6). Pour eux, les chances de ne pas connaître un nouvel épisode de chômage sont augmentées de façon très nette (+ 33 points pour le CAT privé et + 54 points pour le SRP). En revanche, quand il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise partenaire de la mesure, la mesure n'a pratiquement aucun effet sur le risque de récurrence du chômage.

Ces derniers résultats confirment les conclusions qui avaient été dressées à partir de l'analyse sur l'insertion : les mesures avec stage sont efficaces quand il y a embauche dans l'entreprise-partenaire. Elles ne le sont pas dans le cas contraire.

T₆

Evaluation des mesures en fonction de l'indicateur de récurrence

	Efficacité totale	Efficacité quand il y a eu embauche dans l'entreprise	Efficacité quand il n'y a pas eu embauche dans l'entreprise
Stage réinsertion (SRP)	+ 28 pts	+ 54 pts	+ 3 pts
Stage insertion (SIE)	+ 28 pts	+ 44 pts	+ 8 pts
CAT - privé	+ 13 pts	+ 33 pts	+ 3 pts
CAT - public	+ 7 pts	+ 35 pts	+ 0 pt

Source : IGSS - ADEM

2. INDICATEUR DE SALAIRE HORAIRE

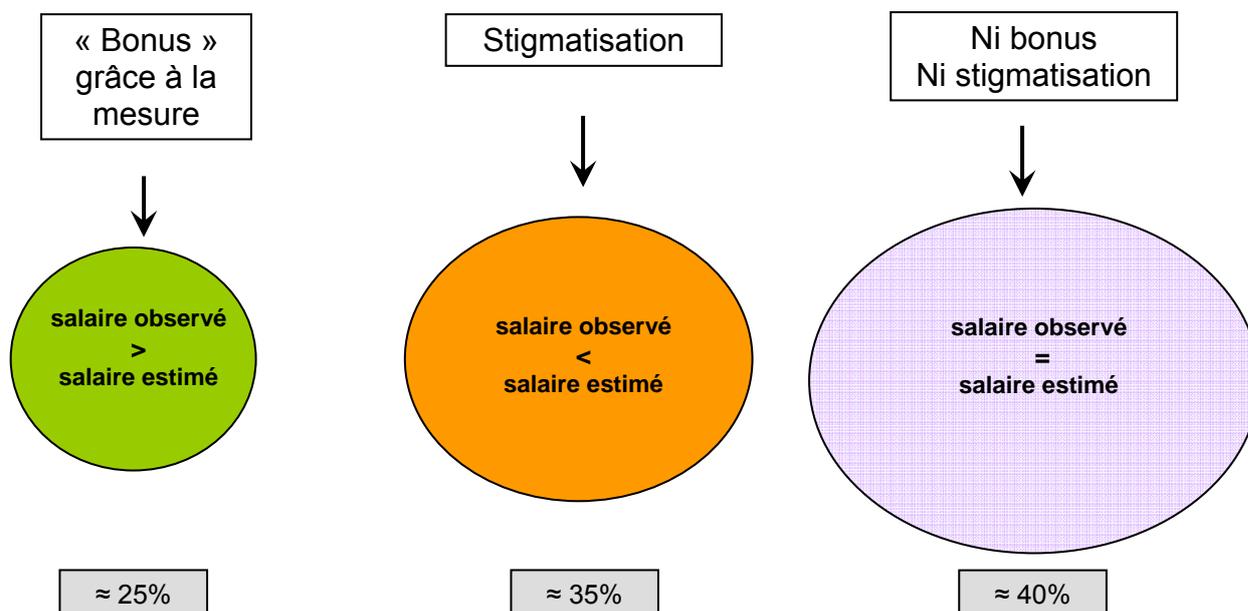
Ce deuxième indicateur de qualité de l'insertion permet de répondre à la question suivante : les emplois auxquels accèdent les individus ayant bénéficié d'une mesure sont-ils plus, moins ou autant rémunérateurs que les autres ?

Les résultats obtenus à partir de l'analyse des salaires montrent de façon très claire que les trois situations coexistent (*cf. graphique n°5*).

- Dans 25% des cas, toutes mesures confondues, on observe que les salaires auxquels accèdent les personnes ayant bénéficié d'une mesure sont supérieurs¹⁵ à ceux qu'elles auraient obtenus si elles n'avaient pas bénéficié de la mesure : pour ces 25% d'individus, les mesures ont clairement un effet en termes d'amélioration du capital humain, effet qui se traduit par un « bonus » sur le salaire.
- Dans 35% des cas, en revanche, on observe que les salaires auxquels accèdent les personnes ayant bénéficié d'une mesure sont inférieurs à ceux qui auraient été obtenus sans mesure. Deux éléments peuvent expliquer cette situation :
 - ⇒ d'abord l'existence d'un second effet de stigmatisation, qui, contrairement à celui qui a été mis en évidence dans les développements sur l'insertion, n'opère pas sur la décision de recruter la personne ayant bénéficié d'une mesure, mais sur la détermination du salaire ou sur la nature du poste offert : en d'autres termes, l'employeur est prêt à recruter une personne ayant suivi une mesure, mais à moindre coût ou sur un poste moins qualifié ;
 - ⇒ l'autre élément concerne le comportement des demandeurs d'emploi : on peut supposer que les personnes ayant réalisé un stage dans le cadre d'une mesure et n'ayant pas été recrutées à son terme se trouvent dans une situation telle qu'elles pourraient être amenées à diminuer sensiblement leurs prétentions salariales et à accepter des rémunérations inférieures à celles auxquelles elles auraient pu prétendre.
- Enfin, dans 40% des cas, les salaires auxquels accèdent les personnes ayant bénéficié d'une mesure sont tout à fait identiques à ceux qu'ils auraient obtenus s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure : pour les individus concernés, les mesures ne sont ni valorisantes, ni pénalisantes.

¹⁵ Le salaire observé est plus élevé que le salaire estimé s'il lui est supérieur de 10%. Il lui est identique s'il se situe dans une fourchette de plus ou moins 10% du salaire estimé.

G5 Evaluation selon le critère du salaire horaire



Le poids de chacune des hypothèses varie certes d'une mesure à l'autre, mais dans des proportions qui restent relativement faibles (cf. tableau n°7). Pour les mesures avec stage, on notera que la part des individus percevant une rémunération inférieure à celle du « marché » varie entre 29%, dans le cas du CAT privé, et 38%, pour le SRP.

T7 Evaluation en termes de qualité d'insertion selon le critère du salaire horaire

	salaire observé > salaire estimé (= bonus formation)	salaire observé < salaire estimé (= stigmatisation)	salaire observé = salaire estimé (= ni bonus ni valorisation)	Total
Stage réinsertion (SRP)	31%	38%	31%	100%
Stage insertion (SIE)	30%	30%	40%	100%
Mises au travail	27%	30%	43%	100%
CAT - privé	24%	29%	47%	100%
Formation ADEM	31%	35%	34%	100%
CAT - public	25%	37%	38%	100%
Formation CNFPC	26%	35%	39%	100%
Pool des assistants	30%	42%	28%	100%
Mesures spéciales	25%	29%	46%	100%
Ensemble des mesures	25%	35%	40%	100%

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture : 38% des bénéficiaires d'un SRP qui se sont insérés ont un salaire inférieur à celui qu'ils auraient obtenu s'ils n'avaient pas suivi de mesure ; 31% d'entre eux ont un salaire identique à ce dernier et 31% ont un salaire inférieur.

Comme dans l'analyse de l'insertion et de la récurrence, nous avons distingué, pour les mesures avec stage, celles où il y a embauche dans l'entreprise où s'effectue le stage et celles où ce n'est pas le cas. Concernant le SRP et le CAT privé, on note peu de différence entre les deux situations (*cf. tableau n°8*) : ceux qui perçoivent un salaire inférieur à celui qu'ils auraient obtenu sans mesure sont proportionnellement aussi nombreux à avoir été embauchés dans l'entreprise de la mesure qu'à avoir été recrutés par un autre employeur.

En revanche, pour le SIE, la situation est très différente :

- Parmi les personnes qui ont bénéficié d'un SIE et qui ont été recrutées dans l'entreprise partenaire de la mesure, seuls 17% ont un salaire inférieur à celui qu'ils auraient pu obtenir sans mesure. Cette faible proportion par rapport au CAT privé (27%) et au SRP (36%) s'explique sûrement par le fait que les entreprises qui recrutent les SIE au terme de leur stage sont essentiellement des entreprises de grande taille, offrant en moyenne des salaires supérieurs à ceux des structures plus petites.
- En revanche, quand il n'y a pas eu embauche dans l'entreprise où s'est déroulé le stage, ce sont 54% des bénéficiaires d'un SIE qui perçoivent des salaires inférieurs à ceux « du marché », contre seulement 29% dans le cas du CAT privé et 40% dans celui du SRP. Ainsi, les bénéficiaires de SIE, quand ils n'ont pas été recrutés par l'entreprise partenaire de la mesure, sont beaucoup plus fréquemment exposés à un risque de sous-rémunération que les bénéficiaires des CAT privés et des SRP n'ayant pas été embauchés par l'entreprise-partenaire. Ce résultat est fort étonnant dans la mesure où jusque là, le SIE semblait échapper aux différents effets négatifs que subissent les autres mesures avec stage : les hypothèses sur l'effet de stigmatisation à l'embauche et sur le manque de formation transversale, qui s'appliquent au CAT (privé et public) et le SRP, ne concernaient pas le SIE¹⁶.

La situation du CAT public est identique à celle du SIE : on y observe une faible part (19%) de personnes ayant un salaire minoré par la mesure après avoir intégré la fonction publique, et une part élevée de salaires inférieurs (45%) quand il n'y a pas d'embauche dans le secteur public.

Ainsi, l'effet de stigmatisation peut s'exprimer à deux moments du processus d'insertion : dans l'insertion ou la non insertion, et au moment de la détermination des conditions de travail, quand il y a insertion. Dans le cas du CAT privé et du SRP, la stigmatisation s'exprime surtout au niveau de l'insertion ; pour le SIE, elle se manifeste davantage sur la qualité de l'insertion, via la rémunération ; dans le cas du CAT public, elle s'exprime fortement aux deux moments du processus.

¹⁶ Rappelons que cet effet négatif du SIE ne concerne que les personnes qui n'ont pas été embauchées dans l'entreprise-partenaire, soit 34% de l'ensemble des SIE.

T₈

Evaluation selon le critère du salaire horaire – Distinction pour le CAT privé, le SIE, le SRP et le CAT public selon qu'il y ait ou non embauche dans l'entreprise-partenaire

Pas d'embauche / Embauche	salaire observé > salaire estimé (=bonus formation)	salaire observé < salaire estimé (=stigmatisation)	salaire observé = salaire estimé (=ni bonus ni valorisation)	Total
Stage réinsertion (SRP)	25% / 35%	40% / 36%	35% / 29%	100% / 100%
CAT - privé	24% / 25%	29% / 27%	47% / 48%	100% / 100%
Stage insertion (SIE)	8% / 40%	54% / 17%	38% / 42%	100% / 100%
CAT - public	17% / 44%	45% / 19%	39% / 37%	100% / 100%

Source : IGSS - ADEM

Guide de lecture : 40% des bénéficiaires d'un SRP qui se sont insérés dans une autre entreprise que celle où s'est effectué le stage ont un salaire inférieur à celui qu'ils auraient obtenu s'ils n'avaient pas suivi de mesure ; 36% de ceux qui ont été embauchés dans l'entreprise partenaire de la mesure ont un salaire inférieur à ce dernier.

Quel était l'enjeu de l'évaluation selon les deux critères de qualité de l'insertion ? Il consistait à s'assurer que les effets positifs mis en évidence sur les chances d'insertion n'étaient pas, en réalité, associés à des insertions de mauvaise qualité, avec des emplois instables et peu rémunérateurs.

Dans cette perspective, le constat est très rassurant : les emplois auxquels permettent d'accéder les mesures pour l'emploi ne sont pas tous concentrés sur un marché secondaire moins stable et moins rémunérateur.

Ce résultat global ne doit cependant pas masquer le fait que, parmi les personnes ayant bénéficié d'une mesure, certaines sont pénalisées et accèdent à des emplois de moindre qualité, notamment en termes de salaire. Du point de vue des risques de récurrence, les mesures sont en effet relativement neutres, à l'exception des mesures avec stage, quand elles conduisent à une embauche, et des mises au travail (pour ces exceptions, les emplois pourvus sont clairement plus stables). En revanche, les analyses sur les salaires montrent clairement la coexistence de trois situations :

- la mesure ne procure ni avantage ni désavantage : le salaire obtenu est le même que celui qui aurait été obtenu sans mesure ;
- la mesure se matérialise par un supplément de salaire ;
- elle pénalise la personne bénéficiaire en offrant des emplois moins rémunérateurs.

On retiendra donc que l'effet de stigmatisation qui avait déjà été évoqué au 1^{er} chapitre, se manifeste également sur la qualité de l'insertion.

CONCLUSION

La conclusion de ce document s'articule autour des trois questions suivantes :

- Quel bilan ?
- Quels enseignements ?
- Quelles perspectives ?

Quel bilan ?

Pour synthétiser l'information fournie par les différents indicateurs d'efficacité des mesures, il aurait été possible de construire un indicateur composite dans le but de proposer in fine un classement des mesures en fonction de leur performance globale. Nous n'avons pas souhaité adopter cette démarche pour plusieurs raisons :

- parce qu'elle impose de hiérarchiser les indicateurs les uns par rapport aux autres, ce qui constitue un exercice difficile, toujours contestable. Comme nous l'avons déjà signalé, le fait de privilégier l'insertion à court terme ou à long terme relève d'options politiques parmi lesquelles il ne nous appartient pas de trancher.
- parce qu'après analyse, il apparaît clairement que les indicateurs de qualité de l'insertion (stabilité de l'emploi et rémunération) ne permettent pas réellement de différencier les mesures les unes des autres. Concernant le risque de retour au chômage, les mesures sont en effet relativement neutres, à l'exception des mesures avec stage, quand elles conduisent à une embauche, et des mises au travail. Concernant la rémunération, la part des bénéficiaires de mesures sous-rémunérés et sur-rémunérés est relativement identique pour les différentes mesures. Utiliser ces deux indicateurs dans une approche synthétique revêt donc peu d'intérêt en termes de hiérarchisation des mesures. Ils sont en contrepartie très intéressants pour la compréhension des mécanismes d'insertion et des comportements liés à l'embauche de bénéficiaires de mesures.

Ainsi, c'est surtout sur les critères d'insertion qu'il faudrait fonder le diagnostic en termes d'efficacité des mesures.

Quels enseignements ?

Les résultats présentés dans cette étude sur l'efficacité des mesures pour l'emploi permettent véritablement d'alimenter la réflexion sur les aménagements souhaitables des mesures en faveur de l'emploi et plus particulièrement sur le projet de loi qui est en discussion actuellement au parlement.

Ce projet prévoit de fusionner le SIE et le CAT privé pour ne faire plus qu'une seule mesure, appelée CIE « Contrat Initiation-Emploi ». Sur ce point, les résultats mis en évidence tendraient à valider la pertinence de cette fusion puisque nous avons montré que la différence d'efficacité entre ces deux mesures ne tenait pas aux caractéristiques des mesures elles-mêmes mais au fait que ce ne sont pas les mêmes entreprises, sur le critère de la taille, qui ont recours à l'une et à l'autre. Néanmoins, il faut s'attendre à ce que les CIE signés dans les grandes entreprises soient plus efficaces que ceux qui s'appliqueront dans des structures plus petites.

Les autres changements prévus vont tous dans le même sens¹⁷ : promouvoir la mesure davantage comme une période de formation et de recherche d'emploi que comme une pré-embauche dans l'entreprise où se déroule le stage. L'effet attendu de ces modifications est

¹⁷ Réduction de la durée de travail hebdomadaire de 40 à 32 heures. Obligation d'accompagner la demande pour un CIE d'une description des tâches et d'un plan de formation. Réduction de la durée totale du stage de 12 à 9 mois

donc l'amélioration du volet « formation » de manière à véritablement permettre aux mesures d'augmenter l'employabilité des bénéficiaires. En cela, le projet de loi actuellement en discussion au parlement pourrait être une réponse à l'inefficacité des mesures en termes d'employabilité quand il n'y a pas d'embauche dans l'entreprise où s'est déroulé le stage.

Quelles perspectives ?

De l'efficacité à l'efficience

Le contrat sous-jacent à l'étude présentée dans ce rapport était clairement libellé en termes d'efficacité : il n'a jamais été prévu de confronter l'efficacité des différentes mesures pour l'emploi à leur coût respectif. Pourtant, la question des coûts est probablement décisive dans les options politiques qui pourront être prises, in fine, pour maintenir/amender/réformer les mesures. Ce passage de l'efficacité à l'efficience n'est cependant pas sans poser d'importants problèmes méthodologiques : le coût d'un CAT privé n'est pas le même pour une personne qui, sans la mesure, aurait été indemnisée ou non indemnisée ; ce coût diffère également entre deux personnes indemnisées, l'une ayant perçu le SSM au cours de son dernier emploi et l'autre ayant une rémunération plus élevée. Résoudre ces problèmes nécessiterait la mise au point de programmes de simulation permettant d'estimer les droits qu'aurait perçus chaque personne placée en mesure, sachant que les informations nécessaires à cette évaluation ne sont qu'en partie disponibles.

Une enquête auprès des entreprises pour tenter de répondre aux questions que soulève cette étude

Déficit de formation dans les mesures avec stage ? Stigmatisation des bénéficiaires de mesures ? En donnant des réponses, ce rapport pose de nouvelles questions. Les éléments qu'il met en lumière et les hypothèses qu'il nous oblige à formuler nous ont incités à poursuivre nos recherches en allant chercher les réponses là où elles se trouvent, c'est-à-dire au sein des entreprises. En accord avec le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'ORPE, le CEPS mènera début 2007 une enquête auprès des entreprises implantées dans le pays afin d'identifier les opinions/les pratiques/les besoins des entreprises en termes de mesures en faveur de l'emploi et de situer le poids des dispositifs aidés dans leurs pratiques de recrutement.

La dimension macroéconomique de l'évaluation de l'efficacité des mesures

Lors de plusieurs entretiens avec des placeurs de l'ADEM, il est apparu que les mesures avec stage constituent un mode de recrutement proposé aux entreprises grâce auquel elles peuvent embaucher une main-d'œuvre à moindre coût pendant une durée donnée et grâce auquel on espère développer, en contrepartie d'un avantage financier pendant la période du stage, une préférence pour une main-d'œuvre nationale plutôt que frontalière. Cet objectif prend une dimension très importante dans le contexte luxembourgeois caractérisé par une forte concurrence des travailleurs frontaliers. Dans cette perspective, l'efficacité des mesures possède une autre dimension qu'il faudrait pouvoir évaluer : les mesures pour l'emploi permettent-elles de favoriser l'embauche de résidents (inscrits à l'ADEM) plutôt que de frontaliers ? On pourrait être tenté de répondre positivement à cette question sur la base du seul argument que les personnes recrutées à la suite de mesures avec stage résident toutes au Luxembourg et que, par conséquent, ces emplois-là n'ont pas été pourvus par des frontaliers. Cet argument ne peut en aucun cas être suffisant. La véritable question à laquelle il faut répondre est la suivante : A qui auraient été attribués les emplois pourvus par les bénéficiaires de mesures si aucune des mesures pour l'emploi n'avait existé ? Les analyses prévues par le CEPS dans les prochains mois permettront d'apporter quelques éléments de réponse à cette question.

ANNEXES

Annexe n°1 - Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes de 1978 à nos jours

Dans les points I à VI, nous allons présenter les mesures en faveur de l'emploi des jeunes telles qu'elles ont été conçues, votées puis appliquées dès 1978, année de leur création. Nous aurons soin de mentionner les extraits principaux de l'exposé des motifs de la loi qui les consacre ainsi que les éléments que nous pouvons considérer comme les plus intéressants à retenir parmi les avis rendus sur les mesures par les chambres professionnelles. Nous ferons apparaître l'évolution législative et réglementaire des mesures, notamment au travers des modifications qu'elles ont subies. Nous terminerons ces points par des tableaux récapitulatifs des aspects contenus dans les mesures et de leurs évolutions à travers le temps. Nous n'aurons pas fait preuve d'exhaustivité, mais tenté plutôt de faire apparaître les éléments pouvant être considérés comme les plus importants.

Dans le point VII, nous procéderons exactement au même travail en ce qui concerne les mesures réformées par la législation dite « Loi PAN » de 1999. Nous ajouterons quelques résultats chiffrés. Le point VIII sera consacré à la réforme en cours des mesures en faveur de l'emploi des jeunes. Nous tenterons surtout de faire apparaître les évolutions que pourraient subir les mesures existantes si la réforme envisagée aboutit bien telle qu'elle a été imaginée. Nous présenterons brièvement et préalablement les raisons de la nouvelle réforme.

I. Les premières mesures en faveur de l'emploi des jeunes en 1978

C'est dès l'été 1978 que vont être élaborées d'importantes mesures visant l'emploi des jeunes au Luxembourg. Une loi spécifique en ce sens, datée du 27 juillet 1978¹⁸, mettra au point, notamment, deux mesures particulièrement saillantes. Ces mesures subsisteront jusqu'à nos jours tout en subissant des adaptations, comme nous le verrons plus tard.

1. L'exposé des motifs de la loi du 27 juillet 1978¹⁹

C'est dans l'arrêté grand-ducal de dépôt du projet de loi numéro 2192 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 31 mai de la même année que nous trouvons l'exposé des motifs expliquant le besoin de mettre en place ces mesures : le **contrat de stage-initiation** et la **division des auxiliaires temporaires**.

L'exposé des motifs relève diverses données statistiques appuyant la nécessité d'une action en la matière. La proportion des jeunes dans l'effectif total des demandeurs d'emploi inscrits dans les bureaux de placement de l'ADEM mettait en lumière l'ampleur et les caractéristiques du chômage des jeunes au cours des douze mois antérieurs (*cf. tableau 1*).

L'exposé des motifs de la loi de 1978 relevait, sans bien en citer les sources précises, différents facteurs à l'origine des difficultés rencontrées par les jeunes pour s'insérer dans la vie professionnelle.

- Tout d'abord, le chômage des jeunes serait à expliquer par une **insuffisance globale du nombre des postes de travail**. Le déficit global des emplois avait tendance à se concentrer sur les tranches plus jeunes de la population active en raison notamment de la faible productivité attendue des travailleurs inexpérimentés.
- En second lieu, le chômage des jeunes aurait traduit un certain nombre d'inadaptations qualitatives étant donné que les profils des jeunes s'écartaient trop souvent des profils **des emplois offerts**. Il s'avérait en effet que les problèmes spécifiques concernant l'insertion professionnelle des jeunes tournaient pour l'essentiel autour des relations entre formation et emploi. La situation était particulièrement grave pour les jeunes sortant de l'appareil scolaire sans formation professionnelle et surtout pour ceux qui quittaient l'école à l'issue de la scolarité obligatoire sans formation professionnelle et souvent avec un bagage insuffisant de connaissances générales. Ces jeunes éprouvaient les pires difficultés à s'insérer dans la vie professionnelle et se trouvaient promis à la multiplicité des échecs professionnels, à la précarité de l'emploi et à l'impossibilité de toute promotion professionnelle.

¹⁸ Loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, *Mémorial A*, numéro 43, 28 juillet 1978

¹⁹ *Projet de loi numéro 2192 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes*

- Enfin, l'on s'accordait à imputer les difficultés rencontrées par les jeunes générations à un **comportement nouveau vis-à-vis du travail**. Le travail constituant pour un bon nombre de jeunes un moyen plutôt qu'une fin en soi, on a pu parler d'une certaine « désacralisation du travail » pour les jeunes.

T.1 / Quelques statistiques sur l'emploi des jeunes en 1977 et 1978

Années et mois	Demandes d'emploi non satisfaites	Dont âgés de moins de 25 ans	Dont sortant de l'école
1977			
Avril	674	33,23%	35,71%
Mai	609	30,37%	39,45%
Juin	593	42,15%	13,20%
Juillet	703	54,62%	47,65%
Août	825	59,15%	47,13%
Septembre	881	59,70%	40,11%
Octobre	1 001	58,44%	37,77%
Novembre	1 182	56,17%	39,30%
Décembre	1 291	52,74%	36,71%
1978			
Janvier	1 397	52,46%	30,83%
Février	1 328	48,94%	13,25%
Mars	1 271	47,04%	25,75%
Avril	1 208	51,32%	22,58%

Source : Chambre des Députés

- A ces différents facteurs venait s'ajouter l'évolution défavorable de la structure démographique qui faisait coïncider le ralentissement de l'activité économique avec l'arrivée à l'âge adulte des enfants nés pendant la vague de naissances de l'après-guerre (entre 1952 et 1965) et les faibles sorties de la vie active dues au fait que les générations atteignant l'âge de la retraite étaient moins nombreuses par suite de la faible natalité au cours de la première Guerre mondiale.

Enfin, il convient de souligner que l'ensemble des mesures préconisées par le projet de loi avaient été discutées et préparées dans le cadre de réunions de la Commission nationale de l'emploi et du Comité de coordination tripartite. On relèvera que la méthode ainsi utilisée se situe dans le prolongement direct de la constitution en 1977 du Comité de coordination tripartite ayant pour but, notamment, de s'attaquer à la crise sidérurgique.

1.1. Le contrat de stage-initiation

L'ADEM peut proposer des contrats de stage-initiation aux demandeurs d'emploi inscrits auprès d'elle, qui n'ont pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis et qui remplissent les conditions légales pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une indemnité de chômage complet.

Le contrat de stage-initiation entre l'employeur et le jeune a pour objectif d'assurer à ce dernier pendant les heures de travail une **initiation pratique facilitant la transition entre l'enseignement reçu et l'insertion dans la vie active**. Le contrat de stage peut être conclu pour une période de 26 semaines au moins et de 52 semaines au plus.

L'employeur qui occupe un stagiaire en vertu d'un contrat de stage est obligé de lui verser une indemnité de stage égale à 85% du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié. Toutefois, l'indemnité de stage versée à celui qui n'a pas atteint l'âge de 19 ans accomplis ne pourra excéder le niveau de l'indemnité de chômage qui lui est due en vertu de l'article 30, paragraphe 4, alinéa 1er de la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet²⁰. L'indemnité de stage est soumise aux charges sociales et fiscales prévues en matière de salaire. Toutefois, la part patronale des charges sociales est prise en charge par le fonds de chômage.

²⁰ Loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, *Mémorial A*, numéro 34, 30 juin 1976

Lorsqu'à l'expiration du contrat de stage l'employeur engage le stagiaire dans le cadre d'un contrat de louage de services d'une durée comprise entre six mois et douze mois, le non-renouvellement du contrat venu à expiration ne pourra être assimilé à un licenciement.

Le stagiaire est autorisé à s'absenter avec maintien de son indemnité de stage pour répondre à des offres d'emploi. Lorsqu'un autre emploi approprié est procuré au stagiaire les parties doivent mettre fin au contrat de stage, à moins que l'employeur et le stagiaire ne conviennent de convertir le contrat de stage venu à expiration en relation de travail à durée indéterminée ou en contrat d'apprentissage.

Le jeune qui refuse sans motif valable le placement en stage qui lui est proposé par l'ADEM est exclu du bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

En cas de recrutement de personnel, l'employeur est obligé d'embaucher par priorité l'ancien stagiaire dont le contrat de stage est venu à expiration dans les trois mois qui précèdent celui du recrutement et qui est redevenu chômeur ; à cet effet, l'intéressé doit répondre aux qualifications exigées par l'employeur.

Tout employeur qui désire conclure un ou plusieurs contrats de stage soumettra un programme de stage contenant la description sommaire des tâches et fonctions auxquelles le stagiaire sera initié, le plan général de la formation pratique envisagée ainsi que le lieu où le stage s'accomplira.

Le Délégué à l'emploi des jeunes de l'ADEM procédera en collaboration avec les chambres professionnelles à la prospection de postes de stage; il est chargé en outre d'établir et de proposer aux employeurs des programmes-type de stage.

En cas d'aggravation de la crise de l'emploi des jeunes, les employeurs occupant au moins 100 travailleurs salariés sont obligés d'occuper des stagiaires dans une proportion de 1% de l'effectif du personnel salarié qu'ils occupent, sans tenir compte d'autres stagiaires de l'entreprise.

1.2. La division d'auxiliaires temporaires

Il est constitué une division d'auxiliaires susceptibles d'être affectés temporairement à des tâches d'utilité publique ou sociale ainsi qu'à des tâches d'intérêt culturel proposées et exécutées par l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics, les établissements d'utilité publique ou tout autre organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif.

Un Délégué à l'emploi des jeunes, désigné par le Gouvernement en Conseil assumera, sous l'autorité du Directeur de l'ADEM, la direction et la gestion de la division dont il recrutera les effectifs parmi les demandeurs d'emploi qui n'ont pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis, qui sont inscrits à l'ADEM et qui, en outre, remplissent les conditions légales pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une indemnité de chômage complet.

Le promoteur d'un programme de mise au travail temporaire, susceptible de procurer du travail pour une durée minimale d'un mois, le soumet à l'agrément du Délégué à l'emploi des jeunes en l'accompagnant de toutes indications utiles quant à la nature et à la durée des tâches à accomplir ; il est tenu d'informer et d'entendre préalablement les délégations du personnel et, s'il y a lieu, le comité mixte d'entreprise. En cas d'agrément du projet de programme de mise au travail temporaire, le Délégué à l'emploi des jeunes proposera à un ou plusieurs jeunes qui font partie de la division la conclusion d'un contrat de mise au travail temporaire. Celui qui refuse sans motif valable la conclusion d'un contrat de mise au travail temporaire qui lui est proposé par le Délégué à l'emploi des jeunes est exclu du bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

Le promoteur d'un programme de mise au travail temporaire est tenu de verser au jeune occupé dans le cadre d'un contrat de mise au travail temporaire une indemnité égale au salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié. Le fonds de chômage remboursera au promoteur 15% de l'indemnité versée.

L'indemnité est soumise aux charges sociales et fiscales prévues en matière de salaire. Toutefois, la part patronale des charges sociales est prise en charge par le fonds de chômage.

Lorsqu'il a trouvé un autre emploi, le travailleur peut mettre fin au contrat de mise au travail temporaire moyennant un préavis de 8 jours. Lorsqu'un autre emploi approprié est procuré au travailleur, les parties doivent mettre fin au contrat de mise au travail temporaire, à moins que le promoteur et le travailleur ne conviennent de convertir le contrat de mise au travail, venu à expiration, en relation de travail à durée indéterminée ou en contrat d'apprentissage.

2. Les avis des chambres professionnelles

La loi du 4 avril 1924²¹ indique que les chambres professionnelles sont associées de façon organique à la procédure d'adoption des lois et des règlements d'exécution des lois. Elles peuvent donc jouer un rôle important sur le plan législatif par les avis qu'elles rendent. Reprenons à présent certains des avis émis par quelques-unes des six chambres afin de voir quels étaient à l'époque les éléments les plus saillants.

La **Chambre des employés privés** attirait l'attention du Gouvernement sur certains des buts du projet de loi qui étaient, d'une part, de faire bénéficier les jeunes gens d'une expérience professionnelle et, d'autre part, de créer de nouveaux postes de travail par l'intermédiaire des faveurs non négligeables offertes aux employeurs. Ainsi, la Chambre était d'avis que le Gouvernement, dans une campagne auprès des organisations patronales et généralement auprès de tout employeur, devrait expliquer clairement les finalités du projet de loi et faire appel à ces derniers pour profiter des possibilités offertes.

Pour sa part, la **Chambre des métiers** se disait prête à soutenir vigoureusement toute action ayant pour but d'arriver à un plein et meilleur emploi et de prévenir le chômage en général, celui de la jeune génération en particulier. A ce sujet, elle tenait cependant à rappeler son souci de ne pas voir perturbé par des mesures dispersées l'équilibre général entre les offres et les demandes d'emploi. Elle souhaitait éviter aussi toute mise en cause de la concordance de ces mesures spécifiques avec les exigences économiques en matière de qualification des demandeurs d'emploi.

La **Chambre de commerce** appuyait, dans l'exposé des motifs, le fait que l'adaptation qualitative de l'offre aux besoins d'une économie en mutation se faisait de plus en plus difficilement, un écart croissant étant constaté entre les choix et les aspirations des jeunes en matière d'emploi et les places effectivement disponibles.

Ce comportement se traduisait, d'une part, par le fait que les jeunes désirant acquérir une qualification élevée se dirigeaient souvent vers des professions auxquelles étaient attachées des conditions de travail et de rémunération très avantageuses, alors que les emplois dans ces secteurs étaient nécessairement limités.

D'autre part, des jeunes ne disposant d'aucune qualification professionnelle pour occuper des postes qu'ils briguaient, délaissaient, même s'ils restaient sans travail, des emplois considérés, souvent injustement, comme incommodes, salissants ou dégradants. D'autres encore refusaient de s'adapter aux changements des conditions de travail et aux restructurations qu'imposent à l'économie le progrès technique rapide et la concurrence internationale.

Si le stage-initiation tend, à court terme, à occuper les jeunes gens, il aura également un effet d'information et d'orientation des jeunes gens vers des emplois de qualification correspondant aux besoins de l'économie. La création de la division d'auxiliaires trouve en principe l'accord de la Chambre de Commerce. L'action visant à créer des emplois non productifs dans les administrations, procède, en effet, d'une vision trop simpliste des choses, car la résorption du chômage par l'objectif de la croissance économique est le seul moyen valable pour assurer le plein emploi à terme. Pour la Chambre, seule cette approche peut, en rétablissant la compétitivité des entreprises et en créant un environnement favorable à l'initiative privée, rétablir l'équilibre sur le marché de l'emploi et créer par la valeur ajoutée, la base sur laquelle pourront se développer les activités ou services d'intérêt général.

²¹ Loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, *Mémorial A*, numéro 21, 3 mai 1924.

3. Autres dispositions légales

Si les deux mesures exposées ci-dessus faisaient bien figure de pièces maîtresses du dispositif, d'autres dispositions étaient encore prévues. Nous les citons pour mémoire.

Il s'agissait tout d'abord de l'octroi d'une prime d'orientation aux jeunes qui prenaient un emploi salarié dans les branches économiques traditionnellement délaissées, ce qui tendait à revaloriser certaines professions par la création d'un attrait financier.

Il y avait encore le renforcement des dispositions pénales grevant les employeurs négligeant ou refusant la déclaration de leurs places vacantes, bref tout un dispositif devant permettre une meilleure prospection du marché de l'emploi dans l'intérêt également des jeunes arrivant sur le marché du travail.

II. Une nouvelle mesure et quelques aménagements en 1983

Dès 1983, une nouvelle mesure complétera le dispositif mis en place quinze années plus tôt. Il s'agit du **stage de préparation en entreprise**. Cette mesure va apparaître, non pas dans le cadre d'une législation spécifique, mais bien dans une loi dite « budgétaire » assurant l'adoption du budget de l'Etat pour l'année 1984²². Le dossier parlementaire de cette loi ne contient pas vraiment d'exposé des motifs et les avis des chambres professionnelles sur le sujet retenu n'apportent pas d'éclairage important.

1. Le stage de préparation en entreprise

Des stages de préparation en entreprise, comprenant des **périodes alternées de formation pratique et de formation théorique** peuvent être proposés par l'ADEM aux demandeurs d'emploi, sans emploi, inscrits à l'ADEM et n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis.

Le demandeur d'emploi admis au bénéfice ou sollicitant le bénéfice de l'indemnité de chômage complet ne peut refuser, sans motif valable le placement en stage de préparation proposé par l'ADEM ; lorsqu'il refuse sans motif valable, le placement en stage de préparation, il est exclu du bénéfice de l'indemnité de chômage complet. En cas de placement en stage de préparation, le bénéfice de l'indemnité de chômage complet est maintenu.

Le demandeur d'emploi acceptant d'être placé en stage de préparation avant l'expiration du délai d'inscription comme demandeur d'emploi ouvrant droit à l'indemnité de chômage complet, doit être rémunéré par l'employeur à un niveau au moins égal à 50% de l'indemnité de chômage complet à laquelle il pourrait prétendre en vertu de la loi, sans préjudice d'une indemnité complémentaire prévue par une convention-cadre dont il sera question ci-dessous.

Le fonds de chômage complète l'indemnité versée par l'employeur à concurrence du niveau de l'indemnité de chômage complet non comprise l'indemnité complémentaire prévue, le cas échéant, par la convention-cadre.

Le placement en stage de préparation est réservé aux employeurs couverts par une convention-cadre conclue avec l'ADEM, soit directement, soit par le biais d'une organisation ou chambre professionnelle d'employeurs et portant, en 1984, l'effectif des jeunes de moins de 25 ans, y compris ceux en contrat de stage-initiation ou en division d'auxiliaires temporaires, à un niveau supérieur à celui constaté au 31 décembre 1983. La convention-cadre fixe notamment les conditions d'accueil des demandeurs d'emploi placés en stage de préparation, le taux de participation de l'employeur à l'indemnité de chômage complet lequel ne peut être inférieur à 50% et, le cas échéant, l'indemnité complémentaire versée par l'employeur.

Le placement en stage de préparation prend fin en cas de placement dans un emploi approprié et au plus tard à l'expiration du droit à l'indemnité de chômage complet.

²² Loi du 19 décembre 1983 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984, Mémorial A, numéro 111, 23 décembre 1983.

Si une période de stage-initiation est rattachée à la période du stage de préparation, la durée totale des périodes successives du stage de préparation et du stage-initiation ne peut excéder 15 mois.

2. Quelques modifications concernant les contrats de stage-initiation

Ce contrat, tel qu'instauré par la loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes est modifiée sur deux points :

- L'ADEM peut proposer des contrats de stage-initiation aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis et qui se trouvent inscrits comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement de l'ADEM, tout simplement. La nécessité de répondre aux conditions légales pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une indemnité de chômage complet disparaît donc.
- Le fonds de chômage rembourse à l'employeur une quote-part correspondant à 25% de l'indemnité de stage versée. Dans la loi de 1978, l'employeur n'était remboursé qu'à concurrence de 15%.

3. Quelques modifications concernant la division d'auxiliaires temporaires

En ce qui concerne la division des auxiliaires temporaires, des modifications sont apportées à la loi du 27 juillet 1978 sur ces points :

- Seront admis les demandeurs d'emploi qui n'ont pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis et qui se trouvent inscrits comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement de l'ADEM. Tout comme pour le stage-initiation, la nécessité de répondre aux conditions légales pour pouvoir prétendre à l'octroi d'une indemnité de chômage complet disparaît.
- Le fonds de chômage remboursera toujours au promoteur 15% de l'indemnité versée. Toutefois, à l'égard des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique ou des autres organismes, institutions ou groupements de personnes poursuivant un but non lucratif, le ministre du travail et de la sécurité sociale peut relever le taux de remboursement à 25% de l'indemnité versée.

III. Quelques modifications en 1987

La loi du 27 juillet 1978 subira à nouveau quelques modifications en 1987²³. Ces modifications porteront sur la division des auxiliaires temporaires.

Tout d'abord, alors que les effectifs de cette division étaient à recruter parmi les demandeurs d'emploi n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis, un changement sera apporté pour les titulaires d'un diplôme sanctionnant un cycle complet d'au moins quatre années d'études supérieures. Pour ces derniers, la limite d'âge sera portée à 30 ans accomplis.

Le jeune ayant dépassé l'âge de 25 ans accomplis touchera une indemnité égale au salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur qualifié.

IV. De légères modifications en 1989

Une loi réformant le revenu minimum garanti²⁴ apportera une précision concernant l'ensemble des trois mesures pour les jeunes. Pour chacune des trois, la législation réformée de 1989 précisera que les mesures sont limitées à l'âge de 30 ans accomplis.

Quant à la nouvelle loi sur le contrat de travail du 24 mai 1989²⁵, elle apportera aux mesures en faveur de l'emploi des jeunes des précisions d'ordre technique qu'il n'est sans doute pas opportun de rapporter ici.

²³ Loi du 12 mai 1987 portant création d'un fonds pour l'emploi et modifiant : 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 2. les articles 14, 16, 19 et 19bis de la loi modifiée du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes ; 3. L'article 32 de la loi 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, *Mémorial A*, numéro 37, 30 mai 1987.

²⁴ Loi du 16 juin 1989 portant modification de la loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité, *Mémorial A*, numéro 44, 30 juin 1989.

²⁵ Loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, *Mémorial A*, numéro 35, 5 juin 1989.

V. Une évolution particulière en 1995

Nous avons vu au point II.1 que le stage de préparation en entreprise fonctionne sur base d'une convention-cadre conclue entre l'ADEM ainsi qu'une chambre ou une organisation professionnelle.

Le 3 mai 1995, le Comité de coordination tripartite assurera par un avis propre une extension du principe de la convention-cadre, sans qu'il soit besoin de procéder à une modification de nature législative.

Cet avis indiquait : « Actuellement, seule une convention avec l'organisation patronale de l'industrie²⁶ permet le recours aux stages de préparation. Cette possibilité sera étendue conventionnellement aux secteurs de l'artisanat, du commerce, des banques et de l'Horeca. L'ADEM entamera sans délai les négociations avec les responsables des secteurs concernés. Le secteur bancaire est disposé à accueillir des demandeurs d'emploi. Titulaires d'un degré universitaire, en tant que stagiaires sur base d'un contrat à durée déterminée, assortie d'une participation au coût par les instances publiques ».

L'extension se justifiait alors par la double nécessité de donner à de nouvelles entreprises la possibilité de bénéficier de la main-d'œuvre visée par la mesure ainsi que par la volonté d'augmenter les possibilités d'accéder au stage pour les jeunes. Par la suite, il y eu extension vers la Fédération des Artisans, la Confédération du commerce et le secteur des banques.

On peut dire que c'est ici que se termine la « première vie » des mesures en faveur de l'emploi des jeunes. La période que va ouvrir dès 1998 le Plan d'action national pour l'emploi (PAN) va aller plus loin qu'une simple réforme des mesures existantes. Le plan va certes les reprendre, mais leur faire subir des modifications relevant davantage de changements que d'adaptations.

VI. Tableaux de synthèse

T.2/ Le stage-initiation

	1978	1983	1987	1989
Age	25 ans accomplis maximum			30 ans accomplis maximum
Condition de base	Pouvoir prétendre à l'octroi d'une indemnité de chômage complet	Disparition de la condition		
Durée	De 26 semaines au moins à 52 semaines au plus			
Indemnité	85% du salaire social minimum pour travailleur non qualifié (sauf pour les moins de 19 ans)			
Remboursement de l'employeur	Part patronale des charges sociales	25% de l'indemnité de stage versée		
Sanction	Exclusion du bénéfice de l'indemnité de chômage complet			
Embauche	prioritaire			
Obligation de recrutement	1% dans les entreprises de 100 salariés au moins, en cas d'aggravation de la crise de l'emploi des jeunes			
Obligations de l'ADEM	Prospection de postes de stage ; établissement et proposition de programmes-type de stage			

²⁶ Il s'agissait de la FEDIL.

T.3/ La division d'auxiliaires temporaires

	1978	1983	1987	1989
Age	25 ans accomplis maximum		30 ans accomplis en cas de diplôme sanctionnant un cycle complet de quatre années d'études supérieures au moins	30 ans accomplis maximum
Condition de base	Pouvoir prétendre à l'octroi d'une indemnité de chômage complet	Disparition de la condition		
Durée	1 mois au minimum			
Indemnité	Equivalent du salaire social minimum pour travailleur non qualifié		Equivalent du salaire social minimum pour travailleur qualifié pour les plus de 25 ans	
Remboursement de l'employeur	15% de l'indemnité versée ; part patronale des charges sociales	De 15% à 25% de l'indemnité versée en fonction de l'institution d'accueil ²⁷		
Sanction	Exclusion du bénéfice de l'indemnité de chômage complet			
Obligations de l'ADEM	Recrutement des effectifs ; agrément des programmes de mise au travail			

T.4/ Le stage de préparation en entreprise

	1983	1989	1995
Age	25 ans accomplis maximum	30 ans accomplis maximum	Extension conventionnelle de toute la mesure par avis du Comité de coordination tripartite
Conditions de base	Demandeur d'emploi inscrit à l'ADEM		
Indemnité	Au minimum 50% de l'indemnité de chômage complet ; complément du pourcentage manquant par le fonds de chômage ; possibilité conventionnelle de rémunération complémentaire		
Durée	Fin du stage en cas de placement dans un emploi approprié ; au plus tard à l'expiration du droit à l'indemnité de chômage complet ; 15 mois au maximum en cas de lien avec un stage-initiation		
Sanction	Exclusion du bénéfice de l'indemnité de chômage complet		

²⁷ Le taux de remboursement a ensuite été porté à 50% pour certaines institutions, en vertu du Règlement grand-ducal du 21 mars 1997 portant relèvement du taux de participation du fonds pour l'emploi aux indemnités versées aux jeunes chômeurs, Mémorial A, numéro 19, 28 mars 1997

VII. Les mesures pour l'emploi des jeunes depuis le plan d'action national pour l'emploi de 1999

1. L'exposé des motifs de la loi du 12 février 1999²⁸

La nouvelle loi contient la quasi-totalité des interventions législatives devenues nécessaires en vue de la mise en oeuvre des mesures contenues dans le plan d'action national en faveur de l'emploi pour 1998, arrêté par le Comité de coordination tripartite en date du 18 avril 1998. Un tel plan d'action a dû être élaboré par tous les Etats membres de l'Union européenne suite aux Conclusions du Conseil européen extraordinaire consacré à l'emploi, qui a eu lieu à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997.

L'exposé des motifs est riche d'enseignements quant à la **conception** de la nouvelle législation. Pour ce faire, le Comité de coordination tripartite avait été élargi à des représentants des fédérations patronales et à des experts des organisations syndicales afin d'impliquer les acteurs directement concernés sur le terrain. Le projet de loi se tient strictement aux solutions négociées, souvent en détail, par le Comité de coordination tripartite, cela d'autant plus que le libellé lui-même du texte a été reconnu conforme à l'avis tripartite du 18 avril 1998 par le Comité permanent de l'emploi réuni les 15 et 16 juillet 1998.

Les modifications concernant les mesures en faveur de l'emploi des jeunes visent surtout une harmonisation des conditions (notamment d'indemnisation) des stages dans le secteur public et le secteur privé, afin d'inciter les jeunes à s'orienter davantage vers les stages-initiation et de préparation. Par ailleurs, un ajustement dans la durée du maintien des jeunes chômeurs dans la division d'auxiliaires temporaires aurait dû éviter d'en faire un simple instrument de « parage » et donc aurait dû améliorer son efficacité.

Toutefois, un long chemin aura été parcouru entre le dépôt du projet initial et le vote final de la loi. Les amendements seront nombreux. On constatera plus loin que la simple harmonisation visée entre les trois mesures existantes va en réalité se transformer en une **réforme complète** de ces mesures par rapport à ce qui avait été initialement envisagé. C'est la raison pour laquelle nous ne ferons pas mention cette fois des avis initiaux des chambres professionnelles.

2. Les nouvelles mesures

La loi du 12 février 1999 instituant le premier PAN prévoit trois mesures en faveur de l'emploi des jeunes âgés de moins de trente ans :

- le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur public ;
- le contrat d'auxiliaire temporaire dans le secteur privé ;
- le stage d'insertion en entreprise.

2.1. Le contrat d'auxiliaire temporaire

Le contrat d'auxiliaire temporaire conclu entre un employeur et un jeune demandeur d'emploi a pour objectif d'assurer à ce dernier, pendant les heures de travail, une initiation pratique facilitant la transition entre l'enseignement reçu et l'insertion dans la vie active. L'ADEM peut proposer des contrats d'auxiliaire temporaire auprès des employeurs du secteur privé (CAT PR) et auprès de l'Etat, des communes, des syndicats de communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique ou de tout autre organisme, institution, association ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif (CAT PU), aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas dépassé l'âge de 30 ans accomplis et qui se trouvent inscrits depuis un mois au moins comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement de l'ADEM.

Au cours de la mise au travail temporaire le jeune suivra, si nécessaire, et selon un parcours d'insertion individuel établi pour lui, en fonction de son niveau de formation et de son occupation, des cours de formation décidés et/ou organisés par l'ADEM avec la coopération d'organismes et d'institutions publics et privés ayant une activité dans le domaine de la formation, notamment continue.

²⁸ Loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, Mémorial A, numéro 13, 23 février 1999.

L'ADEM peut faire bénéficier le jeune de l'établissement d'un bilan de compétences, similaire au bilan d'insertion professionnelle que nous verrons plus en détail au point 4. Un tuteur est désigné par le promoteur pour assister le jeune au cours de la mise au travail temporaire. Le délégué à l'emploi des jeunes de l'ADEM procède, en collaboration avec les services de l'orientation professionnelle, les organisations professionnelles patronales et syndicales et les chambres professionnelles, à la prospection de possibilités de mises au travail temporaires.

Le contrat d'auxiliaire temporaire est conclu pour une période ne pouvant être inférieure à trois mois. Il peut être renouvelé une fois sans que la durée totale ne puisse dépasser douze mois. Toutefois, pour les associations sans but lucratif ayant signé avec l'Etat luxembourgeois une convention ou bénéficiant d'un agrément du ministre ayant l'emploi dans ses attributions, aux fins d'une remise au travail ou d'une insertion ou réinsertion professionnelle des jeunes au marché du travail, ainsi que pour les communes et syndicats de communes, le ministre ayant l'emploi dans ses attributions peut accorder une seconde prolongation de six mois au maximum.

L'employeur est tenu de verser au jeune occupé dans le cadre d'un contrat d'auxiliaire temporaire une indemnité égale à 80% du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié.

Toutefois, l'auxiliaire temporaire qui ne sera pas tenu de suivre des cours de formation a droit à 100% du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur non qualifié. L'auxiliaire temporaire, titulaire d'un diplôme sanctionnant un cycle complet d'au moins quatre années d'études supérieures, a droit à 80% ou à 100% du salaire social minimum qui lui reviendrait en cas d'occupation comme travailleur qualifié, selon qu'il suive ou non des formations.

2.2. Le stage d'insertion en entreprise

Depuis 1999, un stage d'insertion en entreprise (SIE), comprenant des périodes alternées de formation pratique et de formation théorique, est proposé par l'ADEM aux jeunes demandeurs d'emploi inscrits, depuis un mois au moins, auprès des bureaux de placement de l'ADEM et n'ayant pas dépassé l'âge de 30 ans accomplis.

L'ADEM peut faire bénéficier le jeune de l'établissement d'un bilan de compétences. Le demandeur d'emploi admis au bénéfice ou sollicitant le bénéfice de l'indemnité de chômage complet ne peut refuser, sans motif valable, le placement en SIE ou l'établissement d'un bilan de compétences. Lorsqu'il refuse sans motif valable, il est exclu du bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

Le demandeur d'emploi placé en SIE touche, en lieu et place de l'indemnité de chômage complet, une indemnité de base fixée à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés, versée par l'ADEM. L'entreprise peut, à titre facultatif, lui verser une prime de mérite. La moitié de l'indemnité de base est à charge du fonds pour l'emploi²⁹. L'autre moitié de l'indemnité de base et la prime de mérite facultative sont à charge de l'entreprise.

2.3. Quelques résultats³⁰

La hausse du taux de chômage constatée en 2004 n'est évidemment pas sans incidence sur le chômage des jeunes qui, en nombre absolu, a également augmenté. La part des jeunes chômeurs de moins de 26 ans dans le chômage total (demandeurs inscrits à l'ADEM) est toutefois restée stable, oscillant autour des 19 à 20%. Cette augmentation du nombre des demandeurs d'emploi inscrits explique, du moins partiellement, la hausse des chiffres relatifs aux jeunes ayant bénéficié d'une mesure en faveur de l'emploi des jeunes en 2004. En 2004, 2083 contrats d'auxiliaire temporaire (CAT PU et CAT PR) ont été conclus pour 846 jeunes femmes et 1237 jeunes hommes, contre 1964 CAT en 2003.

²⁹ Ce fonds financier assure le financement de la plupart des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg ; Loi du 12 mai 1987 portant création d'un fonds pour l'emploi et modifiant: 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. les articles 14, 16, 19 et 19bis de la loi modifiée du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes; 3. l'article 32 de la loi 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, Mémorial A, numéro 37, 30 mai 1987.

³⁰ Ministère du Travail et de l'Emploi, rapport d'activité 2004, Luxembourg, avril 2005, p. 183.

Parmi tous ces contrats, 68,7% ont été conclus dans le secteur public. Pour ce secteur, en 2004, on constate un recul de 3,1% par rapport à 2003. La répartition des CAT (PU et PR) entre promoteurs et par sexe en 2003 et 2004 s'effectue comme indiqué au tableau 5.

T.5/ La répartition des CAT entre promoteurs, hommes et femmes, en 2003 et 2004

Promoteurs	2003				2004			
	CAT		hommes	femmes	CAT		hommes	femmes
Administrations	870	44,3%	394	476	863	41,4%	436	427
Communes	140	7,12%	88	52	140	6,7%	105	35
Associations sans but lucratif	393	20,0%	280	113	426	20,5%	286	140
Syndicats communaux	8	0,4%	8	0	3	0,1%	2	1
Secteur privé	553	28,2%	358	195	651	31,3%	408	243
TOTAL	1964	100%	1128	836	2083	100%	1237	846

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi

Pour les deux années considérées, les administrations publiques sont les plus importants promoteurs des jeunes en CAT, suivies par le secteur privé, puis les associations sans but lucratif et enfin les communes et les syndicats de communes.

T.6 / Les promoteurs de CAT en nombres absolus en 2003 et 2004

Promoteurs	2003		2004	
Administrations	94	19,2%	102	19,0%
Associations sans but lucratif	42	8,6%	54	10,1%
Communes	32	6,6%	38	7,1%
Entreprises du secteur privé	320	65,6%	342	63,8%
TOTAL	488	100%	536	100%

Source : Ministère du Travail et de l'Emploi

Les promoteurs de CAT (PU et PR) en nombre absolus en 2003 et 2004 se répartissaient comme indiqué au tableau 6.

En ce qui concerne le SIE, 448 jeunes dont 65 femmes en ont profité en 2004, contre 292 en 2003. Sur ces 448 stages, 330 ont débuté en 2004.

En 2004, 17 nouvelles conventions-cadre régissant les modalités d'exécution du SIE ont été conclues avec 17 entreprises.

VIII. Vers une réforme des mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Un nouveau projet de loi³¹, adopté le 27 mai 2005 par le Gouvernement et déposé à la chambre des députés le 13 octobre suivant, a pour objet principal d'apporter certaines modifications au dispositif des mesures actives en faveur de l'emploi afin de l'adapter aux évolutions constatées sur le marché du travail en harmonisant notamment certaines conditions d'attribution des aides et mesures en faveur de l'emploi.

³¹ *Projet de loi numéro 5501 modifiant 1. 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; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes.*

Le but des adaptations proposées est celui d'une activation aussi précoce que possible des chômeurs inscrits à l'ADEM en vue d'éviter qu'ils ne deviennent des chômeurs de longue durée.

Des accents particuliers sont mis dans ce contexte sur les jeunes chômeurs. Les modifications législatives proposées ont été discutées, en tout ou en partie, avec les partenaires sociaux au sein du Comité de coordination tripartite.

Le nouveau projet de loi tend à réduire le nombre de mesures de trois à deux et à en modifier les modalités dans le but principal d'en augmenter l'efficacité en termes d'intégration et de réintégration définitives des jeunes sur le marché du travail.

Le CAT PU prendra dans la suite la dénomination de contrat d'appui-emploi (CAE). D'autre part, le CAT PR ainsi que le SIE seront remplacés par une seule mesure, le contrat d'initiation à l'emploi (CIE), ceci dans un souci de simplification et d'une meilleure lisibilité des mesures. Les mesures en faveur de l'emploi seront donc à l'avenir limitées au nombre de deux : le CIE pour le secteur privé et le CAE pour le secteur public.

Ces réformes sont toujours en cours à l'heure à laquelle nous écrivons ces lignes. Elles devraient toutefois aboutir rapidement.

1. Du contrat d'auxiliaire temporaire au contrat d'appui-emploi

Dans le projet de réforme, le jeune conclut un contrat avec l'ADEM en vue de garantir à cette dernière une meilleure emprise sur le candidat. La réforme souligne le rôle essentiel qui sera dorénavant attribué à un tuteur du jeune, tuteur chargé d'encadrer et d'assister le candidat dans toutes ses démarches, de communiquer à l'ADEM toutes déficiences le cas échéant constatées et de procéder, à l'issue de la mesure, à une évaluation du jeune demandeur d'emploi.

Le CAE est conclu entre le jeune demandeur d'emploi et l'ADEM et non plus entre le promoteur et le jeune qui sera mis à disposition du promoteur. Ceci devrait permettre à l'ADEM d'avoir une meilleure emprise sur le jeune car il a été constaté que les jeunes sont moins enclins à chercher un emploi à partir du moment où ils bénéficient d'une mesure en faveur de l'emploi dans le secteur public.

Cette mesure vise par ailleurs à réduire le recours trop facile par les promoteurs à une main-d'œuvre d'appoint en contournant notamment les procédures de recrutement prévues par l'Etat. Pour l'ensemble de ces raisons, la durée du nouveau CAE est réduite à 9 mois, renouvellements compris.

Afin de garder un contrat signé avec l'ADEM, les bénéficiaires d'un CAE sont tenus de se présenter mensuellement à l'ADEM. Ils reçoivent, peu importe leur qualification de base, une indemnité équivalente à 80% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés pour une durée hebdomadaire de 32 heures, ceci afin de garder une certaine incitation à intégrer ou à réintégrer de manière aussi rapide que possible le marché de l'emploi.

Par ailleurs, cette disposition donne également plus de flexibilité à l'ADEM vis-à-vis des promoteurs publics lorsque ceux-ci ne satisfont pas à leurs obligations à l'égard des jeunes demandeurs d'emploi engagés sous CAE.

La réduction de la durée hebdomadaire de travail devrait permettre au jeune de disposer davantage de temps pour sa recherche d'emploi ainsi que pour participer à des formations ou autres actions proposées par l'ADEM.

Il peut s'agir de formations au sens propre du terme, de séances d'informations proposées par l'ADEM, d'ateliers de recherche de motivation et de recherche d'emploi, de bilans d'insertion professionnelle, notamment.

La responsabilité du promoteur dans le cadre du CAE sera mise en avant par le biais du plan de formation. Sans plan de formation préalable aucune suite favorable ne pourra être réservée à la demande du promoteur de conclure un CAE.

De plus, une formation spécifique est destinée à familiariser le tuteur avec son rôle et à souligner l'importance qui lui est accordée dans l'encadrement du jeune demandeur d'emploi.

Le fonds pour l'emploi rembourse au promoteur non étatique 85% de l'indemnité qu'il est obligé de verser au jeune.

2. Du stage d'insertion au contrat d'initiation à l'emploi

Le projet de loi réformant les mesures pour l'emploi des jeunes propose de remplacer l'ancien SIE par un nouveau CIE signé entre un employeur du secteur privé ou associatif, l'ADEM et le jeune.

Les modalités, et notamment le suivi du jeune par un tuteur, sont similaires à celles du CAE avec les différences suivantes :

- Le jeune touche une indemnité uniforme correspondant à 100% du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. Le fonds pour l'emploi rembourse à l'entreprise 60% de l'indemnité touchée par le jeune ainsi que les charges patronales de sécurité sociale. Ce pourcentage est porté à 75% pour un jeune du sexe sous-représenté.
- Pour les entreprises privées, la durée du CIE est limitée à 9 mois. Pour les associations sans but lucratif, le ministre ayant le travail et l'emploi dans ses attributions peut, sous certaines conditions, accorder une prolongation d'une nouvelle période de 9 mois.

L'employeur se voit rembourser par le fonds pour l'emploi, en principe, 60% de l'indemnité versée au jeune ainsi que les parts patronales de sécurité sociale.

Le nouveau CIE sera signé entre trois parties, à savoir le promoteur, le jeune demandeur d'emploi et l'ADEM, le promoteur et l'ADEM jouant chacun un rôle important dans l'intégration du jeune sur le marché de l'emploi. Le promoteur peut soit émaner du secteur privé, soit du secteur associatif.

L'ADEM veut s'assurer dans la mesure du possible que le jeune n'est pas simplement une main-d'œuvre bon marché. Il s'agit de souligner le rôle important du promoteur dans l'intégration du marché de l'emploi par le jeune.

Une aide financière est prévue pour le promoteur qui engage le jeune dans les liens d'un contrat de travail à la fin de son CIE. En cas de recrutement de personnes, le jeune bénéficie d'une priorité d'embauche.

3. Vers une responsabilisation accrue de tous les acteurs ?

Les réformes envisagées pour les mesures en faveur des jeunes vont dans le sens d'une responsabilisation accrue de tous les acteurs, comme nous pouvons le constater dans le tableau 7.

Au terme de la réforme, le jeune devrait se trouver mieux encadré, les promoteurs devraient voir leurs contributions financières allégées et l'Etat devrait intervenir davantage financièrement et matériellement dans l'accompagnement du jeune. Les acteurs doivent sortir renforcés et le jeune davantage responsabilisé.

T.7/ Les réformes envisagées concernant les mesures existantes

Modalités	Du CAT PU au CAE	Du CAT PR et du SIE au CIE
contrat	Le contrat sera conclu avec l'ADEM directement de manière à avoir une meilleure emprise sur le jeune, de pouvoir l' évaluer et de favoriser sa recherche d'emploi .	Le contrat est conclu entre l'ADEM, le jeune et le promoteur.
durée	Le contrat passe de 12 à 9 mois maximum ainsi que de 40 à 32 heures par semaine de manière à favoriser la formation au sens large et la recherche d'emploi par le jeune	La même chose est envisagée dans ce cas, à l'exception des associations sans but lucratif qui peuvent engager un jeune pour 18 mois au maximum.
paiements	Le jeune toucherait 80% du salaire social minimum au lieu de 100% afin de favoriser l'entrée rapide du jeune sur le marché du travail .	La même chose est d'application dans ce cas.
formation	Un plan de formation est exigé et le tuteur reçoit une formation spécifique, de manière à mieux accompagner le jeune	La même chose est d'application dans ce cas.
Remboursement de l'employeur	L'employeur est remboursé au taux de 85% au lieu de 80%. Il doit payer moins et l'Etat intervient davantage .	Le remboursement est porté de 50% à 60% (75% dans certains cas) plus les charges patronales. Le promoteur doit payer moins , reçoit une aide pour l'embauche du jeune au terme de la mesure, l'Etat intervient davantage. Le jeune bénéficie d'une priorité d'embauche .

En conclusion : les jeunes et la question de la formation

Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes, depuis 1978, insistent très fort sur la possibilité offerte au public concerné d'acquérir une **formation**. Leur **finalité** est bien l'insertion du jeune sur le marché de l'emploi et dans le monde du travail en général ; le **moyen** d'y parvenir réside dans l'acquisition d'une formation.

Déjà en 1978, rappelons-le, l'exposé des motifs de la première loi prévoyant des mesures en faveur de l'emploi des jeunes relevait que le chômage des jeunes aurait « traduit un certain nombre d'inadaptations qualitatives étant donné que les profils des jeunes s'écartaient trop souvent des profils des emplois offerts ». La Chambre de commerce appuyait, dans l'exposé des motifs, le fait que l'adaptation qualitative de l'offre aux besoins de l'économie se faisait de plus en plus difficilement, un écart croissant étant constaté entre les choix et les aspirations des jeunes en matière d'emploi et les places effectivement disponibles.

Depuis 1978, la problématique de **l'adéquation entre les formations des jeunes et les besoins des entreprises** est l'un des éléments contenus dans les diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes. La problématique a connu des améliorations sans doute notoires, mais peut-être insuffisantes encore à ce jour.

La question de la formation des jeunes au sein des mesures qui les concernent remet en lumière toute la problématique rencontrée au Luxembourg dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi, en particulier de la ligne directrice intégrée numéro 22 « *Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain* », ainsi que de la ligne 23 « *Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences* »³². C'est donc encore une fois la problématique de la formation initiale et de la formation continue qui apparaît ici. On retombe donc à nouveau sur la recommandation adressée en 2004 par la Commission européenne au Luxembourg : « *Investir davantage et plus efficacement dans le capital humain, l'éducation et la formation tout au long de la vie* »³³.

³² Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008), COM (2005) 141 final.

³³ Recommandation du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des États membres (2004/741/CE).

Bibliographie

Lois

- Loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, Mémorial A, numéro 21, 3 mai 1924 ;
- Loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, Mémorial A, numéro 34, 30 juin 1976 ;
- Loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, Mémorial A, numéro 43, 28 juillet 1978 ;
- Loi du 19 décembre 1983 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984, Mémorial A, numéro 111, 23 décembre 1983 ;
- Loi du 12 mai 1987 portant création d'un fonds pour l'emploi et modifiant: 1. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 2. les articles 14, 16, 19 et 19bis de la loi modifiée du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes; 3. l'article 32 de la loi 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, Mémorial A, numéro 37, 30 mai 1987 ;
- Loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, Mémorial A, numéro 35, 5 juin 1989 ;
- Loi du 16 juin 1989 portant modification de la loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité, Mémorial A, numéro 44, 30 juin 1989 ;
- Loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, Mémorial A, numéro 13, 23 février 1999.

Projets de lois

- Projet de loi numéro 2192 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes ;
- Projet de loi numéro 5501 modifiant 1. 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; 2. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs; 3. la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi; 4. la loi du 12 février 1999 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

Règlement grand-ducal

- Règlement grand-ducal du 21 mars 1997 portant relèvement du taux de participation du fonds pour l'emploi aux indemnités versées aux jeunes chômeurs, Mémorial A, numéro 19, 28 mars 1997.

Documents

- Recommandation du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des États membres (2004/741/CE) ;
- Ministère du Travail et de l'Emploi, rapport d'activité 2004, Luxembourg, avril 2005 ;
- Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008),

Annexe n°2 - Que signifie « Evaluer l'efficacité des mesures » et comment procède-t-on à une évaluation ?

I. Comment évaluer l'efficacité d'une mesure ?

Évaluer l'efficacité d'une mesure X, c'est **comparer** les résultats **effectivement observés** sur le **groupe de personnes ayant bénéficié de la mesure X** avec ce que l'on aurait observé sur ce même groupe de personnes s'il n'avait bénéficié d'aucune mesure.

Exemple (fictif) du pool des assistants

Supposons que les individus qui ont bénéficié de cette mesure soient 89% à trouver un emploi dans les 18 mois suivant la sortie de la mesure. Le fait que ce pourcentage soit élevé ne signifie **en aucun cas** que la mesure est efficace. Pour établir un diagnostic en termes d'efficacité, il faut comparer ce chiffre de 89% au taux d'insertion que l'on aurait obtenu si les personnes ayant bénéficié de la mesure « pool des assistants » n'avaient pas eu de mesure.

1^{ère} hypothèse : supposons que ce taux soit de 70% ; c'est-à-dire que 70% des personnes ayant bénéficié de la mesure « pool des assistants » **se seraient insérées** si elles n'avaient suivi aucune mesure. Dans ce cas, la mesure permettrait de trouver un emploi à 19 personnes sur 100 en plus ($19 = 89 - 70$). La mesure aurait donc un effet positif en termes d'insertion.

2^e hypothèse : supposons que ce taux soit de 89% ; c'est-à-dire que 89% des personnes ayant bénéficié de la mesure « pool des assistants » **se seraient insérées** si elles n'avaient suivi aucune mesure. Dans ce cas, la mesure ne permettrait pas de trouver un emploi à plus de personnes. La mesure n'aurait donc pas d'effet. Cette situation serait tout à fait plausible dans la mesure où le pool des assistants est réservé à des individus ayant un niveau de formation post-secondaire. On peut donc supposer que les personnes ayant bénéficié du pool des assistants auraient, de toute façon, trouvé un emploi, avec ou sans mesure, compte tenu de leur niveau de formation.

3^e hypothèse : supposons que ce taux soit de 99% ; c'est-à-dire que 99% des personnes ayant bénéficié de la mesure « pool des assistants » **se seraient insérées** si elles n'avaient suivi aucune mesure. Dans ce cas, la mesure réaliserait une performance inférieure à celle que l'on aurait obtenue si les personnes n'avaient pas eu de mesure. La mesure aurait donc un effet négatif, et ce malgré un taux d'insertion effectivement observé très élevé (en l'occurrence 89%).

II. Comment comparer l'efficacité de deux mesures différentes ?

Comparer deux mesures ne consiste **en aucun cas** à comparer les taux d'insertion effectivement observés pour ces deux mesures. Cela consiste à comparer :

- l'écart, pour la mesure 1, entre le taux d'insertion observé et le taux d'insertion que l'on **aurait** obtenu si les personnes bénéficiaires de la mesure 1 n'avaient suivi aucune mesure avec
- l'écart, calculé de la même manière, mais cette fois pour la mesure 2.

Exemple (fictif) : Comparaison entre le pool des assistants et les formations CNFPC

Hypothèse :

- Pool des assistants : 89% des personnes ayant bénéficié de la mesure « pool des assistants » trouvent effectivement un emploi. 89% se seraient insérées s'ils n'avaient pas suivi de mesure. Le pool des assistants n'a donc pas d'effet.
- Formations CNFPC : 61% des individus qui ont suivi des formations CNFPC s'insèrent effectivement sur le marché du travail. 42% seulement se seraient insérés s'ils n'avaient bénéficié d'aucune mesure. L'efficacité des formations CNFPC se chiffre à + 19 points ; c'est-à-dire que cette mesure permet de trouver un emploi à 19 personnes sur 100 en plus.

Selon cette hypothèse, les formations CNFPC sont plus efficaces que le pool des assistants, alors même que le taux d'insertion des premières est nettement inférieur à celui que l'on observe pour le pool des assistants (61% contre 89%).

Pour le pool des assistants et les formations CNFPC, les taux d'insertion différents (61% et 89%) peuvent s'expliquer ainsi : le pool des assistants est réservé à des niveaux de formations supérieurs dont on sait qu'ils s'insèrent plus facilement sur le marché du travail (même sans mesure). Les formations CNFPC sont quant à elles plus souvent attribuées à une population en difficulté nécessitant des remises à niveaux et ayant donc moins fréquemment les caractéristiques favorables à une embauche. Le fait que la population bénéficiaire des formations CNFPC ait des caractéristiques différentes de celle bénéficiaire du pool des assistants peut donc expliquer la différence entre 61% et 89%, mais ne peut en aucun cas expliquer les différences de performances des deux mesures : les effets de structure sont neutralisés par les méthodes statistiques employées.

III. Comment estime-t-on « ce qui se serait passé si les individus qui ont bénéficié d'une mesure n'en avaient pas bénéficié » ?

Par définition, « ce qui se serait passé si les individus qui ont bénéficié d'une mesure n'en avaient pas bénéficié » n'est pas observable. Le principe de l'évaluation consiste donc à estimer l'inobservable à partir de ce que l'on observe effectivement sur un autre groupe d'individus dont on pense qu'ils sont très ressemblants à ceux qui ont bénéficié de la mesure. On constitue, pour chaque mesure, « un groupe de contrôle ».

Un groupe de contrôle se définit par un ensemble de personnes

- qui **auraient pu bénéficier de la mesure** (c'est-à-dire qui possèdent les critères d'éligibilité à cette mesure – par exemple pour évaluer l'efficacité du CAT privé, le groupe de contrôle n'est constitué que de personnes de moins de 30 ans)
- **mais qui n'en ont pas bénéficié.**

Une fois que le groupe de contrôle est constitué, il ne suffit pas de comparer le taux d'insertion des individus sans mesure avec celui observé pour les individus ayant bénéficié d'une mesure. Il faut neutraliser les effets de structure éventuels. Supposons que dans les bénéficiaires du CAT privé, il y ait proportionnellement plus de niveaux de formation inférieurs que dans le groupe de contrôle. Sachant que les niveaux de formation inférieurs ont plus de mal à s'insérer sur le marché du travail, une comparaison directe des taux d'insertion pourrait sous-estimer l'efficacité du CAT privé. En utilisant des méthodes économétriques adaptées, on parvient à neutraliser tous les effets de structures et à obtenir une estimation du taux d'insertion que l'on aurait observé s'il n'y avait pas eu de mesure qui respecte la structure du groupe de bénéficiaires de la mesure.

Afin de ne pas contaminer les résultats et d'estimer l'effet « pur » de chaque mesure, les cas de mesures multiples au cours d'un même épisode de chômage ont été supprimés.

Les caractéristiques dont les effets sont neutralisés sont les suivantes : l'âge, le sexe, la nationalité, le statut matrimonial, le niveau de formation, le nombre d'enfants à charge, la perception d'une indemnité de chômage, l'existence d'un épisode de chômage précédent, le nombre de mois depuis l'épisode de chômage précédent, le fait d'avoir un permis de conduire et de disposer d'une voiture, le statut travailleur handicapé, le type d'emploi recherché, le niveau de connaissances linguistiques, l'existence d'un emploi précédent, le secteur d'activité de l'emploi précédent, le statut professionnel de l'emploi précédent, le salaire de l'emploi précédent, la durée de l'emploi précédent, la localisation de l'agence de l'ADEM.

Les méthodes statistiques que nous avons utilisées permettent en outre de tenir compte du biais de sélection, lié à l'existence de caractéristiques individuelles inobservables dont les effets sur l'insertion pourraient également biaiser nos estimations (estimation simultanée par maximum de vraisemblance de l'équation de sélection en mesure et de l'équation d'insertion).

BIBLIOGRAPHIE

Angrist, J. et Krueger, A. (1999) ; « Empirical Strategies in Labor Economics » ; dans Orley Ashenfelter und David Card, eds. *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A. Amsterdam: North-Holland. 1277-1366.

Bonnal, L., Fougère, D. et Sérandon, A. (1997) ; « Evaluating the impact of french employment policies on individual labour market histories » ; *Review of Economic Studies* ; Vol.64 ; pp. 683-713.

Brodaty, T., Crépon, B. et Fougère, D. (2000) ; « Using Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs : Evidence from France, 1986-1988 » ; working paper ; CEPR, CREST.

Brodaty, T., Crépon, B. et Fougère, D. (2006) ; « Les méthodes micro économétriques d'évaluation : développements récents et applications aux politiques actives de l'emploi » ; *Economie et prévision* ; à paraître.

Brodaty T., Crépon, B. et Fougère, D. (2006): « Les dispositifs d'aide à l'emploi aident-ils les jeunes chômeurs de longue durée à accéder aux emplois stables ? », *Cahiers Travail et Emploi*, La Documentation Française.

Bulletin luxembourgeois de l'emploi ; Données mensuelles du marché du travail ; Administration de l'emploi.

Caliendo, M. et Kopeinig, S. (2005) ; « Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching » ; IZA working paper.

Charpail C., Gelot D., Gubian A., Zilberman S. (1999) ; « L'évaluation des politiques de l'emploi. » ; dans : *Données Sociale. La société française*. INSEE, pp.117-127.

Fay, R. (1996) ; « Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries » ; *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers* ; No.18 ; OECD Publishing.

Fougère, D. (2000): « Expérimenter pour évaluer les politiques d'aide à l'emploi : les exemples anglo-saxons et nord-européens », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 1, 111-144.

Friedlander, D., Greenberg, D. et Robins, P. (1997) ; « Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged » ; *Journal of Economic Literature* ; Vol.35 ; No.4 ; pp. 1809-1855.

Heckman, J. (1979) ; « Sample Selection Bias as a Specification Error » ; *Econometrica* ; 47(1), 153-161.

Heckman, J., Ichimura, H. et Todd, P. (1998) ; « Matching as an econometric evaluation estimator : evidence from evaluating a job training programme » ; *Review of economic studies* ; vol64(4) ; n°221 ; pp. 605-654.

Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J. et Todd, P. (1998) ; « Characterized selection bias using experimental data » ; *Econometrica* ; vol66(5) ; pp. 1017-1098.

Heckman, J., Lalonde, R. et Smith, J. (1999) ; "The economics and econometrics of active labor market programs" ; dans Ashenfelter and Card (eds) ; *Handbook of labor economics* ; Elsevier ; pp. 1865-2097.

Heckman, J. et Smith, J. (1995) ; « Assessing the Case for Social Experiments » ; *Journal of Economic Perspectives* ; 9(2) ; pp. 85-100.

Heckman, J. et Smith, J. (2003) ; « The determinants of Participation in a Social Program : evidence from a prototypical job training program » ; IZA ; Discussion Paper Series ; N°798.

Heckman, J., Smith, J. et Clements, N. (1997) ; « Making the Most Out of Programme Evaluations and Social Experiments: Accounting for Heterogeneity in Programme Impacts » ; Review of Economic Studies ; 64(4) ; pp. 487-535.

Lechner, Michael (2001) ; « Programme Heterogeneity and Propensity Score Matching: An Application to the Evaluation of Active Labor Market Policies » ; Review of Economics and Statistics ; 84(2) ; pp. 205-220.

Martin, J. (1998) ; « What works among active labour market policies : evidence from OECD countries' experiences » ; Reserve Bank Of Australia 1998 Conference.

Perret, B. (2001) ; « L'évaluation des politiques publiques » ; Repères ; La Découverte.

Pignoni M.-T., Poujouly C., Viney X. (1998) ; « Sortir du chômage : des chances inégales selon le contexte local » ; DARES ; Premières Synthèses ; n° 26.1.

Smith, J. (2000) ; « A critical survey of empirical methods for evaluating active labor market policies » ; Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik ; Vol136(3) ; pp.1-22.

Smith, J. et Sweetman, A. (2001) ; « Improving the evaluation of Employment and Training Programs in Canada » ; working paper ; University of Maryland.

Table des matières

INTRODUCTION	.....	3
CHAPITRE I	Evaluation en termes d'insertion : les mesures en faveur de l'emploi permettent-elles d'augmenter les chances d'insertion sur le marché du travail	7
1.	Insertion à court terme, insertion à long terme : deux indicateurs complémentaires de l'efficacité des mesures	9
2.	Les mesures avec stage : très efficaces quand elles conduisent à une embauche dans l'entreprise-partenaire, inefficaces, voire stigmatisantes dans le cas contraire	14
	<i>2.1. CAT privé, CAT public et SRP : efficacité quand il y a embauche, mais un effet « employabilité » inexistant en cas de non-embauche, doublé d'un effet de stigmatisation</i>	15
	<i>2.2. SIE : un effet « employabilité » positif sans stigmatisation apparente</i>	18
CHAPITRE II	Evaluation en termes de qualité d'insertion : une fois insérés, les individus qui ont bénéficié d'une mesure occupent-ils des emplois de qualité identique, inférieure ou supérieure aux autres ?	23
1.	Indicateur de récurrence du chômage	25
2.	Indicateur de salaire horaire	27
CONCLUSION	.....	31
ANNEXES	.....	35
	Annexe n°1 - Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes de 1978 à nos jours	37
	Annexe n°2 - Que signifie « Evaluer l'efficacité des mesures » et comment procède-t-on à une évaluation ?	52
BIBLIOGRAPHIE	.....	55

