

Grand-Duché de Luxembourg
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

INSTITUT DE FORMATION ADMINISTRATIVE

Mémoire de fin de stage des carrières supérieures à l'Institut de formation administrative

La situation de l'Emploi des Jeunes au Luxembourg

par M. Pierre SCHLOESSER
Administration de l'Emploi
(1996)

331.3413794935 SCH

CESIJE ASBL
Centre d'Études sur la Situation
des Jeunes en Europe
LUXEMBOURG

La situation de l'emploi des jeunes au Luxembourg

Introduction

La situation du marché du travail luxembourgeois évolue de façon paradoxale et atypique par rapport aux autres pays industrialisés. En effet, parallèlement à la création permanente d'emplois additionnels, le chômage a augmenté en nombre absolu et a dépassé en novembre 1994 la barre des 5.000 chômeurs pour atteindre fin décembre 1995 le nombre de 5.399 chômeurs. La moyenne des dernières années de la progression de l'emploi est de 3,5 %. Par contre, au cours des deux dernières années, le chômage a également augmenté de respectivement 29 et 32 %.

Or, contrairement au chômage global, qui enregistre une forte progression, le problème du chômage des jeunes ne s'est pas aggravé en 1994. Début janvier 1995, le taux des jeunes de moins de 25 ans parmi les demandeurs d'emploi s'élevait à 27,4 % ce qui correspond à un taux de chômage des jeunes variant entre 4 et 5 %. On constate que depuis 1978 le taux de chômage des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans est en nette diminution.

En effet en 1978 parmi les 1.168 chômeurs figuraient 699 jeunes de moins de 25 ans, ce qui correspond à un taux des jeunes parmi les demandeurs d'emploi de l'ordre de 59,8 %. En 1985 ce taux est déjà descendu à 47 % pour atteindre en 1992 un taux de 24 % (cf. graphique no 1 + tableau no1).

Evolution du chômage pendant les 10 dernières années

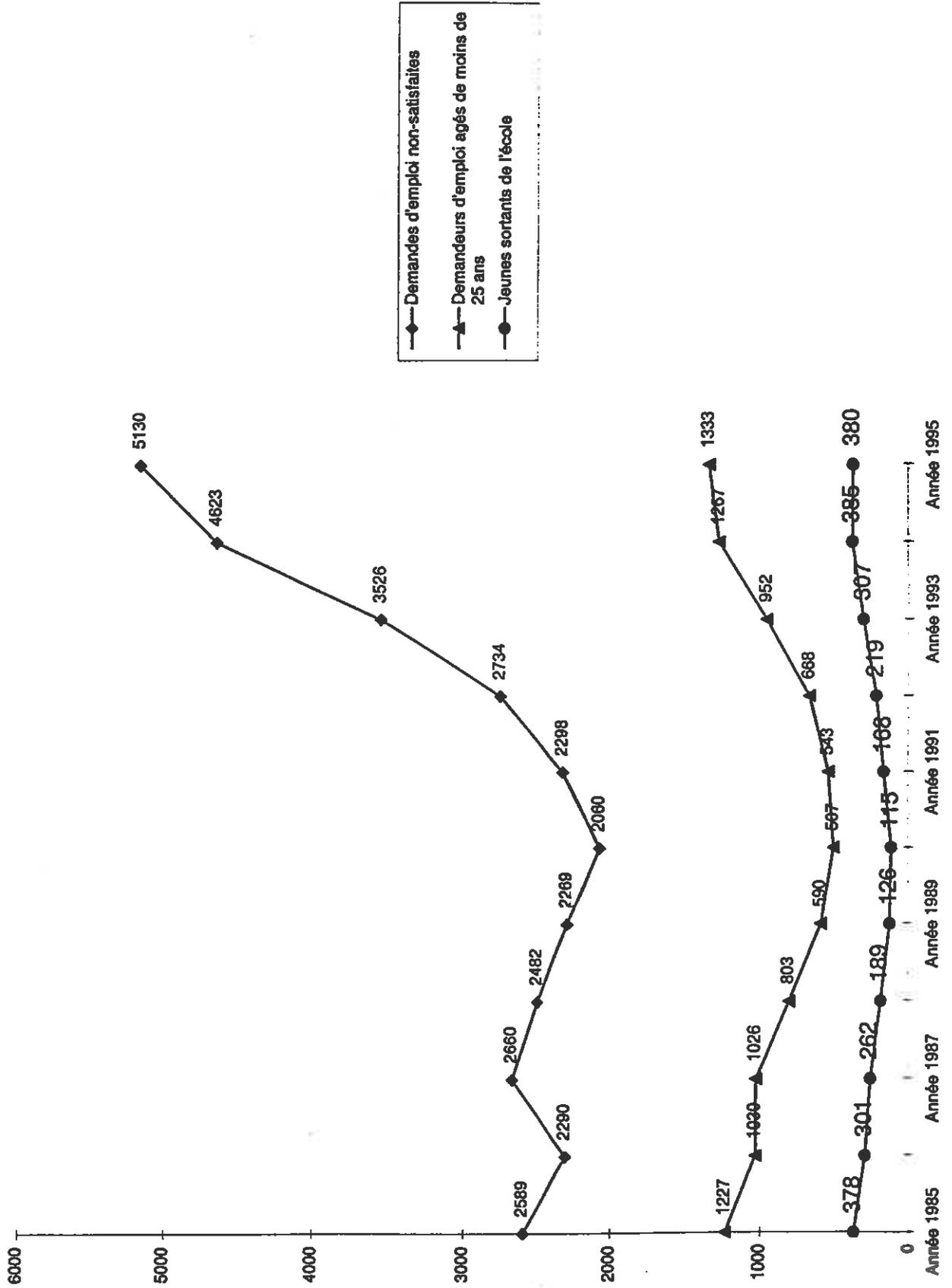


tableau no 1

- Demandeurs d'emploi selon l'âge

moennes des 12 mois

	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985
âge	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
< 25 ans	27	27	24	24	25	26	32	39	44	47
[25-40[ans	44	43	42	39	39	38	35	32	31	30
[40-60[ans	28	29	33	36	35	34	32	28	24	22
≥ 60 ans	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	(4.643)	(3.526)	(2.734)	(2.298)	(2.060)	(2.269)	(2.483)	(2.660)	(2.290)	(2.588)

Depuis, il y a une très légère augmentation du taux en question, actuellement, environ 27 % des demandeurs d'emploi font partie de cette catégorie d'âge: parmi les 5.399 demandeurs d'emploi enregistrés fin décembre 1995, il y avait 1.438 demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans. En considérant les moyennes annuelles pour 1995, on a 1.333 demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans pour un total de 5.130 demandeurs d'emploi.

Dans les Etats de l'Union Européenne, le problème de l'insertion des jeunes dans le monde du travail représente un problème beaucoup plus important que chez nous: le nombre de chômeurs de moins de 25 ans ne cesse d'augmenter. Le taux de chômage dans cette catégorie est nettement supérieur (de près du double) aux taux moyens enregistrés dans beaucoup d'Etats membres.

En Belgique, on a par exemple (en 1993) un taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans qui est de 19,7 %, alors que le taux de chômage total est de 8,4 % (cf. tableau no2).

Le taux de chômage des jeunes dans l'Union se situe aux alentours de 20 %.

Dans l'exposé qui suit on va s'intéresser d'abord aux causes du chômage des jeunes avant d'envisager en détail les mesures destinées à combattre ce phénomène ainsi que leurs résultats.

Pour la bonne compréhension, il y a lieu de préciser ici qu'on entend par chômeur toute personne sans emploi, disponible pour le marché du travail, apte au travail et inscrite auprès des bureaux de placement publics en vue de l'obtention d'un emploi approprié.

Tableau 2

① Taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans

② Taux de chômage total

	1992	1993	1994
Belgique			
①	14,3	20,7	22,8
②	7,3	8,9	10,0
Danemark			
①	12,2	13,4	10,6
②	9,2	10,1	8,2
Allemagne			
①	5,8	7,8	8,7
②	6,6	7,9	8,4
Grèce			
①	17,4	18,9	17,9
②	7,9	8,6	8,9
Espagne			
①	29,9	40,0	41,2
②	18,5	22,8	24,3
France			
①	20,1	25,1	26,3
②	10,4	22,8	24,3
Irlande			
①	25,8	27,0	25,2
②	15,4	11,7	12,3
Italie			
①	23,5	26,6	29,0
②	9,0	10,3	11,4
Luxembourg			
①	4,2	5,2	8,0
②	2,1	2,7	3,5
Pays-Bas			
①	8,5	12,0	11,9
②	5,6	6,6	7,0
Portugal			
①	9,1	10,8	13,5
②	4,2	5,7	7,0
Royaume-Uni			
①	19,7	21,0	19,7
②	10,1	10,4	9,6

A noter aussi que du point de vue statistique, la définition des <jeunes> regroupe les moins de 25 ans. Toutefois par extension, comme on le verra, les mesures anti-chômage s'appliquent aux moins de 30 ans.

La première partie traitera de façon succincte des causes du chômage des jeunes. Nous allons subdiviser cette partie en deux sous-parties correspondant aux deux causes essentielles du chômage des jeunes, à savoir la situation globale du chômage ainsi que la formation, souvent inadéquate, des jeunes.

1) Les causes du chômage des jeunes

Comme on peut le constater en se référant au graphique no1 (cf. supra), le chômage des jeunes de moins de 25 ans augmente, parallèlement ou presque, au chômage global.

A) Situation globale du chômage

Le Luxembourg est marqué, on l'a vu en introduction, par une situation du marché du travail atypique: d'une part on constate une augmentation du nombre total des emplois, d'autre part il y a une assez forte croissance du taux de chômage.

Malgré l'augmentation du nombre total des emplois, il existe toujours une insuffisance du nombre des postes de travail. En effet, il y a une relation indéniable entre la croissance, la compétitivité et l'emploi. Les victimes en sont tant les adultes que les jeunes.

Cependant on s'accorde en règle générale à admettre que les jeunes sont plus rapidement et plus largement touchés par ce déséquilibre.

D'abord les jeunes se trouvent à l'intérieur d'un cercle vicieux : les entreprises désireuses d'embaucher quelqu'un, exigent dans la plupart des cas une expérience professionnelle chez les candidats. Or, de nombreux jeunes n'ont pas encore cette expérience étant donné qu'ils sortent de l'école et cette expérience ils ne peuvent l'obtenir qu'en travaillant.

Ensuite il faut constater que le marché du travail luxembourgeois se caractérise par une part très importante du travail frontalier. Par exemple en 1994, la majorité des emplois créés au cours de l'année a été occupée par des travailleurs frontaliers.

A titre d'exemple on peut citer le secteur bancaire et des assurances qui, de mars 1993 à mars 1994, a créé 2.445 nouveaux emplois, dont 43 ont été occupés par des résidents de nationalité luxembourgeoise, 542 par des résidents non luxembourgeois et 1.860 soit 82 % ont échu aux travailleurs frontaliers!

Ces frontaliers nous arrivent des trois pays limitrophes du Luxembourg. C'est de la France que vient la majorité d'entre eux, suivie de la Belgique puis de l'Allemagne.

Une caractéristique importante de la main d'oeuvre frontalière est sa relative jeunesse. En moyenne les travailleurs frontaliers sont moins âgés que les travailleurs résidents. Cette jeunesse des frontaliers se traduit par une plus forte représentation au sein des classes d'âge des jeunes travailleurs.

Une des raisons pour lesquelles les entreprises recourent massivement à des travailleurs frontaliers est leur salaire qui est en moyenne inférieur

à celui des résidents: ils touchent un salaire moyen 18 % moins élevé que celui des travailleurs résidents ce qui s'explique cependant en partie par le fait qu'ils sont absents de la catégorie des travailleurs dont le salaire moyen est le plus élevé, les fonctionnaires.

Pour les nouvelles embauches, il existe dans la plupart des secteurs de l'économie une concurrence objective entre résidents et frontaliers. Ici on touche à la base du problème: le ralentissement conjoncturel rend les employeurs plus pointus dans leurs exigences.

Le réservoir de main-d'oeuvre potentielle constitué par les gens à la recherche d'un emploi (100.000 à 120.000 personnes, pour la seule ceinture située à moins de 45 km des frontières du Grand-Duché) dans les pays limitrophes est plus susceptible de rencontrer ces exigences.

Il suffit alors de choisir parmi les nombreux postulants. L'offre de travail résidente est de ce fait plutôt mal placée lorsque sa qualification ne correspond pas aux demandes du marché de l'emploi. Et c'est le maillon le plus faible de la chaîne, les jeunes, qui est touché par cette situation.

On peut ajouter ici une autre raison, certes pas encore majeure pour l'instant, qui joue en défaveur des jeunes, à savoir leurs qualités humaines.

Cet aspect est souvent passé sous silence. Cependant, qu'on veuille l'admettre ou non, l'impression que fait un jeune lors d'une entrevue, abstraction faite de ses diplômes, est essentielle. Ainsi il est indéniable qu'un chef de personnel est plus réticent à engager quelqu'un qui s'est teint les cheveux en bleu ou en vert, qui est couvert de tatouages etc., que quelqu'un d'apparence impeccable.

D'ailleurs il convient d'ajouter ici, et les chefs de personnel le confirment, que les demandeurs d'emplois étrangers se présentent mieux lors des entrevues et montrent plus de dynamisme et d'enthousiasme.

Sans entrer maintenant dans le détail, on peut encore citer parmi les raisons du chômage global et donc aussi du chômage des jeunes le non-respect par les patrons de l'obligation de déclarer les places vacantes. En effet, à peine 35 % des places vacantes sont déclarées actuellement par les employeurs.

Enfin on peut mentionner la prolifération du travail intérimaire. Les entreprises prennent l'habitude, lorsqu'elles se trouvent confrontées à du surcroît de travail temporaire, à ne plus s'adresser aux bureaux de placement publics.

B) Formation inadéquate des jeunes

Les profils des jeunes s'écartent trop souvent des profils des emplois offerts. Il s'avère en effet que les problèmes spécifiques concernant l'insertion professionnelle des jeunes tournent pour l'essentiel autour des relations entre formation et emploi. On s'aperçoit que la situation est particulièrement grave pour les jeunes sortant de l'appareil scolaire sans formation professionnelle et surtout ceux qui quittent l'école à l'issue de la scolarité obligatoire sans formation professionnelle et souvent avec un bagage insuffisant de connaissances générales.

Pour eux le risque est quatre fois plus grand de devenir chômeurs que pour les jeunes qualifiés.

L'école et le système de formation en général semblent mal préparer les jeunes pour affronter la vie active.

Le système d'enseignement et de formation devrait doter les jeunes des compétences qui seront exigées sur le marché du travail. En effet, il existe à l'intérieur de notre système scolaire des conflits entre la préparation aux études universitaires et les objectifs éducatifs adaptés aux besoins de ceux qui arrêtent leurs études à un niveau inférieur; des conflits entre les objectifs culturels et économiques.

Il importe que les programmes de formation offrent non seulement des compétences techniques spécifiques, mais aussi des compétences personnelles et professionnelles plus larges. Parmi les aptitudes professionnelles et sociales exigées par l'industrie, sont souvent évoquées la confiance, la créativité, l'adaptabilité, la capacité à s'organiser seul, de prendre des initiatives, d'évaluer des résultats et de travailler en équipe. La formation initiale devrait aussi développer ces aptitudes.

Il est cependant également essentiel que les jeunes atteignent un niveau satisfaisant d'enseignement général de base dans un certain nombre de matières comme p.ex. l'histoire, les mathématiques, les notions de base en matière d'économie, la géographie.

Les jeunes qualifiés issus de l'enseignement supérieur sont aussi touchés par le chômage. Dans leur cas, il est souvent le résultat d'une discordance entre leurs qualifications académiques et les nouvelles compétences demandées sur le marché du travail.

Dans une perspective à moyen ou à long terme, il faudrait adapter le système d'enseignement et de formation aux exigences du marché du travail. L'école devrait introduire au travail et pas seulement le précéder.

A court terme, des mesures ont déjà été prises, et ce dès 1978, pour faciliter l'intégration des jeunes qui accèdent au marché du travail. En date du 3 mai 1995, le comité de coordination tripartite a d'ailleurs proposé dans son avis sur la politique de l'emploi que les jeunes sortant de l'école n'ayant pas trouvé d'emploi trois mois après leur inscription à l'ADEM seront d'office affectés dans une des différentes mesures en faveur de l'emploi des jeunes.

Ces mesures font l'objet de la deuxième partie.

II) Différentes mesures en faveur de l'emploi des jeunes

On va s'intéresser d'abord aux deux mesures créées par la loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, telle qu'elle a été modifiée et adaptée, à savoir le stage-initiation et la division d'auxiliaires temporaires. Puis on exposera le stage de préparation en entreprise introduit par la loi prorogée du 19 décembre 1983 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984.

A) Le contrat de stage-initiation

L'objet de la formule du contrat de stage-initiation est d'assurer au jeune demandeur d'emploi, pendant les heures de travail, une initiation pratique facilitant la transition entre l'enseignement reçu et l'insertion dans la vie active.

L'Administration de l'Emploi (ADEM) peut proposer des contrats de stage-initiation aux demandeurs d'emploi inscrits dans ses bureaux. Ces demandeurs ne doivent pas avoir dépassé l'âge de 30 ans.

Le contrat de stage pourra être conclu pour une durée de 26 semaines au moins et 52 semaines au plus. L'employeur qui occupe un tel stagiaire est obligé de lui verser une indemnité de stage qui est égale à 85 % du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés en tenant compte des abattements en fonction de l'âge. Le fonds pour l'emploi prend en charge la part patronale des charges sociales et rembourse à l'employeur une quote-part correspondant à 25 % de l'indemnité de stage versée au jeune ainsi que la part patronale des charges sociales. Le stagiaire est soumis aux dispositions légales régissant le contrat de louage de services à durée déterminée. Une période d'essai n'est cependant pas prévue.

En cas de nouvelles embauches par l'entreprise occupant ou ayant occupé des jeunes demandeurs d'emploi en stage, le stagiaire-demandeur d'emploi a un droit prioritaire à cet emploi pour autant qu'il effectuait un tel stage dans les trois mois qui précèdent et pourvu qu'il réponde aux qualifications exigées par l'employeur.

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.

B) Division d'auxiliaires temporaires (DAT)

Cette division d'auxiliaires temporaires a été constituée en vue de l'affectation des jeunes 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 commune, les établissements publics, les établissements d'utilité publique ou tout autre organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif.

Le recrutement des effectifs se fait parmi les demandeurs d'emploi qui n'ont pas dépassé l'âge de 30 ans accomplis et qui se trouvent inscrits comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement de l'ADEM.

La durée minimale de la mise au travail temporaire est d'un mois.

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

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

L'indemnité est soumise aux charges sociales et fiscales prévues en matière de salaires. La part patronale des charges sociales est prise en charge par le fonds pour l'emploi. En outre, ce dernier rembourse aux employeurs autres que l'Etat 25 % de l'indemnité versée.

Celui qui refuse sans motif valable la conclusion d'un contrat de mise au travail temporaire qui lui est proposé est exclu du bénéfice de l'indemnité de chômage complet.

Tout récemment, une large campagne de sensibilisation a été lancée auprès des communes ainsi que des départements ministériels,

administrations publiques et établissements publics afin de les inciter à engager des jeunes dans le cadre de cette mesure.

En 1983 a été introduite la troisième mesure:

C) 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 30 ans.

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.

De telles conventions ont été signées avec la FEDIL et la Confédération du Commerce; une autre est sur le point d'être signée avec la Fédération des Artisans.

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 des jeunes qui ne peut être inférieur à 50 %, l'indemnité complémentaire (10 % du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés) et le cas échéant, une prime de mérite facultative en fonction de l'assiduité et des compétences du stagiaire ainsi que les charges patronales y afférentes. Le fonds pour l'emploi prend en charge la différence jusqu'à 100 % de l'indemnité de chômage complet des jeunes.

Les décomptes de rémunération ainsi que toutes les déductions concernant les charges sociales et fiscales y relatives sont traitées par l'ADEM.

En annexe, on donne un aperçu sur la réalisation de ces mesures en prenant comme exemple l'année 1995.

Annexe (se basant sur les chiffres les plus récents).

En 1995 on a pu constater une augmentation du nombre des jeunes demandeurs d'emploi placés dans une des trois mesures (division d'auxiliaires temporaires, stage de préparation en entreprise, stage-initiation) prévus pour faciliter l'insertion des jeunes dans la vie active.

En ce qui concerne le stage-initiation, 387 jeunes ont bénéficié de cette mesure en 1995. Parmi ces 387 jeunes, on peut noter 256 nouveaux contrats conclus en 1995 et ceci avec 114 entreprises différentes. 131 contrats conclus en 1994 étaient encore en cours au 1er janvier et prirent fin pendant l'année. Il y a eu en 1995 une augmentation de 17,43 % du nombre de contrats de stage-initiation conclus par rapport à l'année 1994 où 218 nouveaux contrats avaient été conclus.

La dépense concernant le stage-initiation s'élevait au 31 décembre 1995 à 12.164.415 francs.

Pour la division d'auxiliaires temporaires (D.A.T.), 558 nouveaux contrats de mise au travail temporaire ont été conclus en 1995 avec 129 administrations publiques diverses qui se répartissent de la façon suivante:

- 492 contrats ont été conclus avec l'Etat
- 36 contrats ont été conclus avec les Communes

- 30 contrats ont été conclus avec divers établissements publics

En 1994, 467 nouveaux contrats avaient été conclus; on a donc en 1995 une augmentation de 19,4 % du nombre de contrats de mise au travail temporaire.

Les dépenses concernant la division d'auxiliaires temporaires pour 1995 s'élèvent à 191.922.194 francs.

Enfin, 97 jeunes ont été placés en stage de préparation en entreprise pendant l'année 1995. Parmi ces 97 jeunes 34 ont été engagés définitivement par l'entreprise où ils ont effectué leur stage, 11 stagiaires ont été engagés définitivement par une autre entreprise et 40 contrats sont encore en cours au 01.01.1996.

12 stagiaires n'ont, pour diverses raisons, pas trouvé d'engagement définitif à la fin de leur stage.

La dépense pour l'année comptable s'élève à 19.412.559 francs.