

Objet: Projet de loi n°6521 portant modification du chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail. (4070SBE)

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
(12 décembre 2012)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le chômage des jeunes semble être un fléau européen dont le Luxembourg n'est pas épargné. En effet, même si notre pays affiche des résultats plus satisfaisants que la moyenne européenne¹, le taux de chômage luxembourgeois des jeunes augmente de manière inquiétante - 18,6 % en septembre 2012 - et dépasse largement celui des autres classes d'âge².

Le dispositif actuel visant à renforcer l'insertion des jeunes dans le marché du travail a été mis en place à partir de 2006 et se compose de plusieurs mesures. Il s'agit tout d'abord des contrats appui-emploi (ci-après « CAE ») réservés aux employeurs n'ayant pas la forme juridique d'une société commerciale³ ainsi que des contrats d'initiation à l'emploi (ci-après « CIE ») réservés aux promoteurs pouvant offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat. Fin 2009, le CIE a été complété par un volet réservé aux jeunes diplômés⁴ baptisé «contrat d'initiation à l'emploi - expérience professionnelle» (ci-après « CIE-EP ») partant du constat que les jeunes diplômés rencontraient eux aussi, en raison de la crise économique, des difficultés à trouver un emploi.

En septembre 2012, 1.426 jeunes bénéficient d'une mesure en entreprise, dont 299 en CAE, 687 en CIE et 220 en CIE-EP. S'y ajoutent quelque 3.600 demandeurs d'emploi de moins de 30 ans enregistrés auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi.

Si l'évaluation de ces mesures permet de dresser un bilan⁵ globalement positif, le CEPS/INSTEAD a dressé plusieurs constats. Lorsque le jeune demandeur d'emploi n'est pas recruté à la fin du CIE, un risque de stigmatisation existe du fait que les employeurs pourraient interpréter le non recrutement des bénéficiaires à la fin de la mesure comme un signe de manque de productivité ou de compétence. Ce risque de stigmatisation pourrait être réduit notamment par une certification des formations et de la mesure et par des évaluations individuelles au cours du CIE. A la différence du CIE, le CAE n'est pas destiné à offrir une réelle perspective d'emploi dans le secteur public où se déroule la mesure, l'accent devrait donc être mis sur l'aspect formation. En outre, l'encadrement du jeune stagiaire tout au long du CAE devrait être renforcé. Enfin, le bilan préconise que deux évaluations individuelles soient mises en place afin de mieux cibler les besoins du jeune à différents stades de l'encadrement.

¹ La moyenne européenne du taux de chômage des moins de 25 ans s'élevait en octobre 2012 à 23,4% (source : www.touteurope.eu).

² Le taux de chômage global atteignait quant à lui 6,1 % en septembre 2012.

³ Sont concernées les communes, les administrations, les associations, les fondations, les établissements publics, les initiatives sociales en faveur de l'emploi,...

⁴ Niveau technicien, diplôme de fin d'études secondaires classiques ou techniques, brevet de technicien supérieur, bachelor ou master.

⁵ Rapport du CEPS/INSTEAD de février 2012 rédigé pour le compte du Ministère du Travail et de l'Emploi.

Considérations générales

Le présent projet de loi s'inscrit dans le prolongement de l'évaluation entreprise par le CEPS/INSTEAD et dans le cadre du plan d'action pour la jeunesse, baptisé «Garantie jeune», élaboré par le Gouvernement début 2012 qui, à l'instar de ce qui existe en Autriche et en Finlande, garantit à tout jeune inscrit auprès des services de l'ADEM le droit de se faire proposer un emploi au plus tard quatre mois après son inscription.

Les principales modifications apportées par le présent projet de loi au dispositif actuel, communes aux CAE et CIE, consistent dans:

- l'allongement de la durée minimum d'inscription à l'ADEM avant de pouvoir bénéficier d'un CAE ou d'un CIE qui passe de un mois à trois mois ;
- la mise en place d'une évaluation individuelle à mi-chemin par le bénéficiaire, le tuteur, le promoteur et l'ADEM, pouvant aboutir le cas échéant à une adaptation du plan de formation initial ;
- la remise d'un certificat au demandeur d'emploi, à la fin de la mesure, faisant notamment le bilan des compétences acquises et des formations suivies ;
- la réduction de l'encouragement financier versé au promoteur.

Quant aux mesures spécifiques à chaque mesure:

- le CIE-EP sera intégré dans le CIE avec des modalités spécifiques en faveur des jeunes demandeurs d'emploi diplômés ;
- concernant le CAE, la durée initiale de la mesure passera de trois à douze mois et la durée du temps de travail sera portée de 32 à 40 heures, avec une obligation pour le promoteur de permettre au jeune de participer à des formations internes et externes ainsi que de se présenter à des entretiens d'embauche.

Si la Chambre de Commerce ne peut que souscrire, dans son principe, à tout projet de loi visant à augmenter l'employabilité des jeunes demandeurs d'emploi, elle tient néanmoins à formuler trois observations portant sur (i) les conséquences juridiques de l'échéance des dispositions temporaires au 31 décembre 2012, (ii) les conséquences dommageables du présent projet de loi sur les mesures existantes et (iii) la nécessité de valoriser l'apprentissage.

La Chambre de Commerce relève que selon l'article 2 du projet de loi sous avis, les contrats CAE, CIE et CIE-EP conclus avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi continueront à être régis par le régime sous lequel ils ont été conclus, c'est-à-dire

- par la loi modifiée du 11 novembre 2009⁶ pour les contrats conclus avant le 31 décembre 2012 ;
- par la loi du 22 décembre 2006⁷ pour les contrats conclus entre le 1^{er} janvier 2013 et la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette juxtaposition de régimes juridiques, découlant du « retard » d'adoption du présent projet de loi, n'est pas satisfaisante alors qu'elle crée une insécurité juridique pour les employeurs et rend d'autant plus complexe la gestion des mesures en faveur de l'emploi des jeunes par l'ADEM.

Aussi, la Chambre de Commerce en appelle au Gouvernement pour s'assurer que les employeurs ayant souscrit des CIE depuis le 1^{er} janvier 2013 ne soient pas pénalisés.

⁶ Loi du 11 novembre 2009 concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes.

⁷ Loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

La Chambre de Commerce déplore également l'allongement de la durée minimum d'inscription à l'ADEM (trois mois au lieu d'un) avant de pouvoir bénéficier d'un CAE ou d'un CIE. Ce rallongement ne fera que retarder l'entrée en activité des jeunes alors que le but de ces mesures est justement d'intégrer ces jeunes le plus rapidement possible dans la vie professionnelle. A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle que l'accès à ces mesures avait justement été facilité dès 2009 en vue d'accélérer l'intégration dans le marché du travail de la masse de jeunes qui allaient sortir de l'école en période de crise afin de leur éviter de commencer leur carrière par une période décourageante de chômage.

La Chambre de Commerce est encore d'avis (i) que l'intégration du CIE-EP dans le CIE est de nature à remettre en cause l'existence même de mesures spécifiques en faveur des jeunes plus qualifiés et (ii) que les changements proposés concernant le nouveau CIE sont uniquement motivés par la volonté de réduire l'intervention du Fonds pour l'emploi et donc le coût de ces mesures. Cette fusion des mesures se traduira par :

- la réduction de la rémunération due au jeune (pour les détenteurs d'un BTS, d'une licence ou d'un master, la rémunération due au jeune tombera de 150% du SSM non qualifié à 130% du SSM non qualifié) ;
- la réduction de la durée du CIE (alors que pour un jeune diplômé, la durée du CIE-EP pouvait aller de 6 à 24 mois, prolongation éventuelle comprise, le projet de loi propose une durée initiale de 12 mois assortie d'une possible prolongation de 6 mois) ; ;
- la réduction sensible du pourcentage de remboursement octroyé à l'employeur en cas de prolongation du CIE (alors que 40% de la rémunération versée au jeune diplômé étaient remboursés à l'employeur, le projet de loi prévoit un taux de remboursement de seulement 30% ainsi que la part patronale des charges sociales) ; ;
- la réduction de la prime à l'embauche (alors la prime à l'embauche d'un jeune diplômé correspondait à 30% de la rémunération versée pendant la mesure, le projet de loi prévoit le remboursement de la part patronale des charges sociales sur 12 mois après l'embauche en CDI).

Enfin, si la Chambre de Commerce accueille favorablement la possibilité pour les jeunes demandeurs d'emploi de bénéficier provisoirement d'un CAE ou d'un CIE dans l'attente de la conclusion d'un contrat d'apprentissage, elle déplore le fait que cette option ne soit abordée que de manière incidente dans deux dispositions du projet de loi (articles L.543-1 paragraphe (2) et articles L.543-15 paragraphe (2) introduits par l'article 1^{er} du projet de loi). La Chambre de Commerce plaide en faveur d'une valorisation de l'apprentissage et d'une véritable coordination avec le CAE et le CIE dans le projet de loi sous avis.

Commentaire des articles

Remarque préliminaire

La Chambre de Commerce constate que les auteurs ont purement et simplement remplacé les articles L.543-1 à L.543-34 du chapitre 3 du Titre IV du Livre V du Code du travail sans matérialiser de façon expresse les modifications y apportées et déplore le manque de lisibilité du projet de loi. Sans préjudice de l'observation formulée à l'encontre de l'article 2 du projet de loi dans les considérations générales ci-dessus, les commentaires qui suivent concernent exclusivement l'article 1^{er} du projet de loi introduisant un nouveau chapitre 3 au Titre IV du Livre V du Code du travail.

Concernant le nouvel article L.543-2

Le libellé de l'alinéa 2 du nouvel article L.543-2 est incomplet et les mots « *délégué à l'emploi des jeunes auprès de* » devraient être ajoutés de manière à lire « (...) *entretien entre le jeune demandeur d'emploi bénéficiant d'un contrat appui-emploi et le délégué à l'emploi des jeunes auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi* ».

Concernant le nouvel article L.543-7

Le paragraphe (1) du nouvel article L.543-2 règle de manière plus large les hypothèses dans lesquelles l'ADEM peut mettre prématurément fin au CAE, à savoir en « *cas de manquement aux obligations de l'ADEM* » et « *en cas de motifs graves* ».

La Chambre de Commerce relève que les commentaires de cet article mentionnent également le « *cas de faute ou manquement manifeste du jeune* ». Si le principe suivant lequel le texte de la loi prévaut sur le commentaire des articles permet de balayer toute insécurité juridique, une telle divergence laisse planer un doute quant aux réelles intentions des auteurs. La Chambre de Commerce se demande partant si le cas de faute ou manquement manifeste du jeune vis-à-vis du promoteur est couvert.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve expresse de la prise en compte de ses observations.

SBE/TSA