

**N° 6208<sup>5</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

modifiant la loi du 11 novembre 2009:

- 1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes;**
- 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL  
ET DE L'EMPLOI**

(6.12.2010)

La Commission se compose de: M. Lucien LUX, Président; M. Roger NEGRI, Rapporteur; MM. André BAULER, Fernand ETGEN, Léon GLODEN, André HOFFMANN, Ali KAES, Mmes Viviane LOSCHETTER, Martine MERGEN, M. Marc SPAUTZ, Mme Vera Spautz et M. Lucien WEILER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi 6208 a été déposé à la Chambre des Députés par M. le Ministre du Travail et de l'Emploi en date du 13 octobre 2010.

Les chambres professionnelles ont rendu leurs avis respectifs comme suit:

- la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics, le 25 octobre 2010;
- la Chambre des Salariés, le 11 novembre 2010;
- la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, le 11 novembre 2010.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 16 novembre 2010.

Dans sa réunion du 29 novembre 2010, la Commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des Députés a désigné M. Roger Negri comme rapporteur du projet de loi, elle a procédé ensuite à l'analyse du texte, ainsi qu'à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Lors de sa réunion du 6 décembre 2010 la commission a adopté le présent rapport.

\*

**II. INTRODUCTION****II.1. Bref historique des mesures prises pour lutter contre le chômage des jeunes**

De nombreuses initiatives législatives ont été prises au cours des trente dernières années pour lutter contre le chômage des jeunes, qui a connu une première augmentation importante à la fin des années 1970. Ces initiatives se traduisaient notamment par l'instauration de mesures spécifiques (contrats et stages d'initiation) mettant majoritairement l'accent sur la formation continue et/ou complémentaire, afin de faciliter la transition entre l'enseignement et la vie professionnelle et d'augmenter par ce biais l'employabilité des jeunes. Toutes les mesures poursuivaient comme but principal l'insertion, respectivement la réinsertion durable des jeunes sur le marché du travail.

La loi du 22 décembre 2006 a révisé les instruments mis en place par la loi PAN du 12 février 1999, afin d'en augmenter l'efficacité en termes d'intégration, respectivement de réintégration sur le marché de l'emploi. Le nombre des mesures fut réduit de trois à deux. Furent créés le contrat d'appui-emploi (CAE), destiné à des promoteurs étatiques ou communaux et remplaçant l'ancien contrat d'auxiliaire temporaire (CAT), et le contrat d'initiation à l'emploi (CIE), destiné quant à lui, à des promoteurs du secteur privé en remplacement du stage d'insertion. Ces deux mesures s'adressaient aux jeunes de moins de 30 ans, faiblement ou pas qualifiés.

## II.2. La loi du 11 novembre 2009

Même si le problème majeur du chômage des personnes peu ou pas qualifiées<sup>1</sup> persiste au Luxembourg, avec un taux s'élevant en septembre 2010 à 48,1%<sup>2</sup>, la récente crise économique et financière a engendré un défi peu connu auparavant, qui fait que même les personnes diplômées courent un risque très probable de ne pas trouver un emploi, lorsqu'elles sortent de l'université ou d'autres études supérieures.

Les chiffres suivants, publiés par l'Administration de l'emploi (ADEM), montrent clairement qu'au cours d'une année, le taux des demandeurs d'emploi résidents, ayant un niveau de formation supérieur, donc postsecondaire, a considérablement augmenté. Entre septembre 2008 et septembre 2009, leur taux est passé de 11,7% à 15,4% du total, ce qui fait 904 personnes de plus en une année.

Dans un but de remédier de manière efficace et rapide d'un côté à la „nouvelle“ problématique du chômage des jeunes diplômés, et de l'autre côté à celle du chômage élevé des jeunes peu ou pas qualifiés, le Gouvernement luxembourgeois a, par la loi du 11 novembre 2009, mis en œuvre un plan d'urgence introduisant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur le chômage des jeunes. Etant donné qu'il s'agit de mesures étroitement liées à la crise, le Gouvernement les a limitées dans le temps, avec une échéance au 31 décembre 2010.

La loi du 11 novembre 2009 a ouvert aux jeunes diplômés de moins de 30 ans le contrat d'appui-emploi (CAE) et le contrat d'initiation à l'emploi (CIE), qui ont été institués par la loi du 22 décembre 2006<sup>3</sup> et qui s'adressaient initialement uniquement aux personnes faiblement ou pas qualifiées. La loi du 11 novembre 2009 a en outre complété le contrat d'initiation à l'emploi par la création d'un nouveau volet, intitulé contrat d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP).

Ce dernier est réservé aux jeunes diplômés (niveau technicien, BAC, BTS ou universitaire), qui en période de conjoncture normale, n'auraient pas eu de grands problèmes à être recrutés. Ce type de contrat est censé procurer aux jeunes l'expérience professionnelle nécessaire, valorisant leur diplôme. L'objectif principal est de leur éviter un passage par le chômage en sortant de l'université ou d'autres formations. La durée du CIE-EP varie entre six mois au minimum et vingt-quatre mois au maximum, y compris une éventuelle prolongation.

Le CIE poursuit le but d'assurer aux jeunes demandeurs d'emploi non diplômés, non seulement une expérience professionnelle mais aussi une formation pratique pendant les heures de travail. Cette expérience professionnelle doublée d'une formation est censée faciliter leur intégration dans le marché du travail. Il est destiné aux promoteurs du secteur privé, capables d'offrir une réelle perspective d'emploi au jeune demandeur d'emploi en fin de mesure. L'objectif de ce contrat reste donc l'embauche moyennant un contrat à durée indéterminée (CDI), ce qui a été pour le passé le cas pour près de 60% des bénéficiaires d'un CIE.

Dans le contexte de la crise, la loi du 11 novembre 2009 a étendu le CIE aux jeunes diplômés qui ne se voient offrir ni contrat de travail, ni CIE-EP à la fin de leurs études.

Afin que le CAE, destiné aux promoteurs étatiques ou communaux, puisse servir en tant qu'instrument efficace de lutte contre le chômage des jeunes en temps de crise, il a non seulement été étendu aux jeunes détenteurs d'un diplôme, mais sa durée a également été prolongée de neuf à douze mois.

Il importe de remarquer que, malgré l'ouverture d'un bureau ainsi que la mise en ligne d'un site internet ([www.anelo.lu](http://www.anelo.lu)), servant de lieu de rencontre et d'échange interactif entre les jeunes à la

1 Les personnes ayant un niveau de formation inférieur, scolarité obligatoire (9 années d'études).

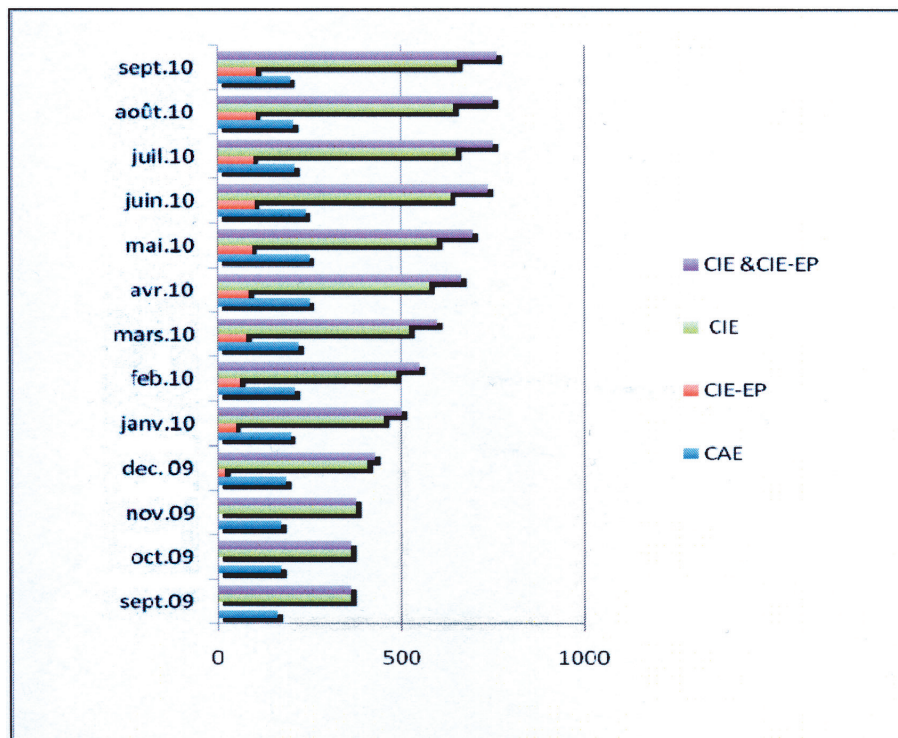
2 ADEM, „Bulletin Luxembourgeois de l'emploi“, No 09 – septembre 2010, p. 5.

3 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 (...)

recherche d'un emploi et les patrons, la période de lancement des nouvelles mesures et plus particulièrement du CIE-EP s'avérait relativement difficile.

Néanmoins, la promotion conséquente impliquant les différents acteurs, notamment du côté des employeurs, a contribué à surmonter les difficultés initiales.

*Graphique 1: Evolution des différentes mesures entre septembre 2009 et septembre 2010*



Source: ADEM

Fin décembre 2009, donc six semaines après l'entrée en vigueur de la loi du 11 novembre 2009, le succès du CIE-EP était encore relativement modeste; 187 CAE et 430 CIE dont 22 CIE-EP ont été conclus. Trois mois plus tard, en mars 2010, le chiffre des CIE-EP avait plus que triplé avec 78 contrats. Depuis lors, le nombre des contrats CIE et CIE-EP a augmenté de manière constante, fin septembre leur nombre s'élevait à 763 de CIE, dont 108 CIE-EP.

Le nombre des CAE par contre a été en hausse jusque mai 2010, mais depuis lors il a légèrement diminué.

Comme les contrats peuvent être conclus pour une durée de vingt-quatre mois, renouvellement compris, la grande majorité de ceux-ci sont toujours en cours. Faute de recul suffisant une évaluation n'est guère possible à ce stade.

Néanmoins, un comité suivi tripartite assure d'ores et déjà un accompagnement des mesures en cours.

\*

### III. OBJET ET CONTENU DU PROJET DE LOI

La crainte initiale qu'un grand nombre des jeunes diplômés ayant fini leurs études en automne 2009 pourraient se retrouver au chômage ne s'est heureusement pas confirmée.

On peut constater que le chômage des jeunes est resté stable par rapport à l'année 2009 avec 2.336 personnes âgées de moins de 26 ans au chômage en septembre 2010, contre 2.383 en septembre 2009.

Néanmoins, il faut être conscient que même si une reprise économique se manifeste doucement, elle n'a actuellement qu'une influence minimale sur le marché de l'emploi.

Un grand nombre d'entreprises ont dû recourir ou/et recourent toujours au chômage partiel et ne procèdent par conséquent pas à des recrutements supplémentaires. Pour les jeunes qui sortent de l'école et qui n'ont pas encore pu acquérir une expérience professionnelle, donnant une réelle plus-value à leur diplôme, mais également pour ceux n'ayant pas de qualifications, ce gel généralisé des embauches rend la recherche d'un emploi souvent difficile.

Vu cette situation stagnante sur le marché de l'emploi et en prenant en considération que la promotion des mesures, introduites par la loi du 11 novembre 2009, a permis d'insérer 500 jeunes de plus sur le marché du travail, par rapport à novembre 2009, une prolongation des mesures introduites par la loi du 11 novembre 2009 paraît prudente et nécessaire pour éviter une hausse du chômage des jeunes.

Sans un tel allongement des mesures en question, la stagnation du chômage des jeunes qui a été atteinte lors des douze derniers mois, risque de s'effacer.

La prolongation des mesures permettra en outre à l'ADEM de garantir aux jeunes sous contrat un suivi personnalisé, un encadrement spécifique et si nécessaire une orientation ou une réorientation vers des formations continues ou/et complémentaires. Cette prise en charge par l'ADEM est d'autant plus importante pour les bénéficiaires d'un CAE, étant donné que ce dernier ne débouche normalement pas sur un engagement, vu que l'accès au secteur public reste régi par ses règles propres.

Le présent projet de loi se limite à un article unique pour prolonger pour une durée de douze mois les mesures spécifiques prévues par la loi du 11 novembre 2009, ainsi que pour adapter les articles 13 et 14 de cette loi à la situation nouvelle due à la prolongation envisagée.

La prolongation des mesures par le projet de loi sous objet garde son caractère temporaire sur lequel insiste le Gouvernement. Tout comme pour la loi du 11 novembre 2009, les dispositions modificatives du présent projet de loi seront mentionnées dans le Code du travail en notes de bas de page des articles temporairement modifiés, sans toucher aux dispositions antérieures, qui sont maintenues.

Cette méthode adoptée par le Gouvernement est contraire à la recommandation du Conseil d'Etat qui, dans son avis du 6 octobre 2009 relatif au projet de loi 6068<sup>4</sup> et dans son avis du 16 novembre 2010 relatif au projet de loi sous objet, persiste à préconiser une intégration des dispositions proposées dans le Code du travail, quitte à procéder ultérieurement, par une disposition légale modificative, au retour au texte initial.

Lors de sa réunion du 29 novembre 2010, la commission s'est ralliée à la position du Gouvernement en soulignant qu'il s'agit de dispositions législatives introduites dans le cadre d'un plan d'urgence, qui ne feront plus l'objet d'une prolongation, si l'emploi des jeunes s'améliore au cours de l'année prochaine.

Quant aux critiques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 novembre 2010, relatives au manque d'une évaluation des mesures introduites par la loi du 11 novembre 2009, la commission tient à souligner qu'une telle évaluation n'est à ce stade guère réalisable, étant donné que la grande majorité des contrats sont toujours en cours, vu qu'ils peuvent être conclus pour une durée de vingt-quatre mois.

Une première évaluation pourra cependant être faite au cours de l'année 2011.

\*

---

<sup>4</sup> Loi du 11 novembre 2009 1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes; 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail.

## **IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES**

### **IV.1. La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics**

Dans son avis, rendu le 25 octobre 2010, la Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics se déclare d'accord avec le présent projet de loi.

### **IV.2. La Chambre des Salariés**

La Chambre des Salariés se rallie à la méthode adoptée par le Gouvernement, en ce qui concerne l'inscription des dispositions modificatives dans le Code du travail en tant que notes de bas de page. La Chambre des Salariés estime qu'une modification du contenu du Code du travail à titre temporaire pourrait être source de méprise quant à la loi applicable.

La Chambre des Salariés regrette cependant que la mesure qu'elle avait proposée dans le cadre du projet de loi 6068 obligeant, par voie de règlement grand-ducal, les employeurs du secteur privé occupant au moins cent salariés d'embaucher moyennant un CAE et un CIE des jeunes demandeurs d'emploi dans une proportion de 1% de leur effectif, n'ait pas été retenue.

La Chambre des Salariés suggère donc de la mettre en œuvre à titre complémentaire du projet de loi sous objet.

### **IV.3. Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers**

Les deux chambres professionnelles reviennent sur les observations formulées déjà dans leur avis commun du 1er octobre 2009 relatif au projet de loi 6068 devenu la loi du 11 novembre 2009. Elles considèrent que la prime de l'Etat, largement suffisante, motive beaucoup plus les employeurs à l'embauche, que la priorité d'embauche, qui est plutôt vue comme une contrainte inutile à charge des employeurs.

\*

## **V. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

Dans son avis du 16 novembre 2010, le Conseil d'Etat revient sur ses regrets, exprimés déjà dans son avis du 6 octobre 2009 relatif au projet de loi 6068, en ce qui concerne l'absence d'une évaluation qualitative des mesures en place depuis 2006. Selon le Conseil d'Etat, une telle évaluation aurait été utile pour analyser les tenants et aboutissants des mesures temporaires proposées en 2009.

Toujours dans ce contexte, le Conseil d'Etat déplore que, même si l'article 13 de la loi du 11 novembre 2009 prévoit que le Comité permanent du travail et de l'emploi procèdera à une évaluation des mesures six mois après l'entrée en vigueur de celle-ci, une telle évaluation fait toujours défaut.

En outre, le Conseil d'Etat maintient ses réserves les plus formelles quant à la prorogation envisagée et il insiste à ce que les dispositions proposées soient intégrées dans le Code du travail conformément à son avis du 6 octobre 2009.

Pour les réponses de la Commission du Travail et de l'Emploi aux critiques du Conseil d'Etat, il est renvoyé au chapitre III in fine.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission du Travail et de l'Emploi, dans sa majorité, recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

**VI. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION  
DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

**PROJET DE LOI**

**modifiant la loi du 11 novembre 2009:**

- 1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes;**
- 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail**

**Article unique.**– La loi du 11 novembre 2009 1. concernant certaines mesures temporaires visant à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes; 2. modifiant certaines dispositions du Code du travail, est modifiée comme suit:

1. Le premier alinéa de l'article 1er prend la teneur suivante:

„**Art. 1er.** Jusqu'au 31 décembre 2011, les dispositions suivantes, dérogoires aux mesures en faveur de l'emploi des jeunes instituées par le Code du travail sous le chapitre III du titre IV du livre V, sections 1 et 2, sont applicables:“

2. L'article 2 prend la teneur suivante:

„**Art. 2.** Pour une période se terminant le 31 décembre 2011, le contrat d'initiation à l'emploi au sens des articles L. 543-15 à L. 543-29 du Code du travail est élargi d'un volet expérience pratique dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles 3 à 11 qui suivent.“

3. L'article 13 prend la teneur suivante:

„**Art. 13.** Le Comité permanent du travail et de l'emploi procédera à l'évaluation des dispositions de la présente loi.“

4. Le paragraphe (2) de l'article 14 prend la teneur suivante:

„(2) Les contrats conclus jusqu'au 31 décembre 2011 continueront à être régis par les dispositions de la présente loi.“

Luxembourg, le 6 décembre 2010

*Le Rapporteur,*  
Roger NEGRI

*Le Président,*  
Lucien LUX

