



Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 décembre 2012
2. 6521 Projet de loi portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi par M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
 - Echange de vues général
3. Etat des travaux en commission

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Ali Kaes, M. Alexandre Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Gilles Roth remplaçant Mme Diane Adehm, M. Roland Schreiner, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
M. Abilio Fernandes, Ministère du Travail et de l'Emploi

M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 décembre 2012

Le projet de procès-verbal de la réunion du 13 décembre 2012 est approuvé.

2. 6521 Projet de loi portant modification du Chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail

M. Roger Negri est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Au plan légal formel, le projet de loi propose une révision du chapitre III du Titre IV du Livre V du Code du travail portant sur l'insertion des jeunes dans la vie active.

Depuis 2009, des lois spéciales annuelles ont prévu des dérogations temporaires aux dispositions figurant sous le chapitre III sur l'emploi des jeunes. Ces mesures temporaires visaient à atténuer les effets de la crise économique sur l'emploi des jeunes et concernaient les contrats d'appui-emploi (CAE), les contrats d'initiation à l'emploi (CIE) et les contrats d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP). Elles sont venues à expiration le 31 décembre 2012, de sorte que le dispositif figurant au chapitre III sur l'insertion des jeunes dans la vie active est de nouveau entièrement applicable depuis le 1er janvier 2013.

En ce qui concerne la justification du projet de loi quant au fond, on doit relever d'une façon générale que depuis quelques années déjà le chômage des jeunes est devenu une préoccupation permanente partout en Europe. Il en est de même au Luxembourg, même s'il y a lieu de préciser qu'il n'y a pas eu d'explosion du chômage des jeunes dans notre pays. Proportionnellement le chômage des jeunes n'a donc pas augmenté plus rapidement que le chômage général. La situation dans notre pays est donc à cet égard différente de celle que connaît par exemple l'Espagne où ce sont surtout les jeunes qui sont victimes de l'aggravation considérable du chômage général. Il s'agit cependant d'une maigre consolation dans la mesure où le nombre de jeunes sans emploi demeure très important. Ainsi 3.682 demandeurs d'emploi de moins de 30 ans étaient enregistrés auprès de l'ADEM en septembre 2012. S'y ajoutent les jeunes qui bénéficient actuellement déjà d'une mesure pour l'emploi (CIE ou CAE) ayant pour objet de maintenir aussi court que possible la période endéans laquelle les jeunes restent sans travail à l'issue de leur scolarité. En effet si cette période dure trop longtemps, le diplôme est dévalorisé. Par ailleurs, le trop grand nombre de jeunes sortant de l'école sans diplôme et le phénomène du décrochage scolaire constituent les raisons principales de la situation tendue actuelle concernant l'emploi des jeunes.

Les mesures existantes, à savoir le contrat d'initiation à l'emploi (CIE), le contrat d'initiation à l'emploi-expérience pratique (CIE-EP) et le contrat appui-emploi (CAE) ont fait l'objet d'une évaluation scientifique par le CEPS-INSTEAD (voir à ce sujet le procès-verbal n° 15 de la réunion du 28 juin 2012). Les enseignements se dégagant de cette évaluation ont abouti aux adaptations légales proposées par le présent projet.

Les modifications essentielles par rapport aux dispositions actuelles se résument schématiquement comme suit:

1) Pour les deux instruments en cause, le projet pose le principe qu'il y a lieu d'abord d'épuiser toutes les possibilités qui pourraient permettre aux jeunes de trouver un emploi directement, sans devoir passer par une mesure pour l'emploi. Voilà pourquoi, les mesures CIE et CAE sont dorénavant ciblées sur les jeunes demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin ce qui est constaté par leur inscription à l'ADEM depuis au moins trois mois. Les deux mesures ne s'adressent donc pas aux jeunes qui ne sont qu'au début de leur recherche d'emploi. Par contre, elles sont prioritairement destinées aux jeunes qui, preuve à l'appui par leur durée d'inscription, connaissent de vraies difficultés de trouver rapidement un emploi.

2) La question de l'opportunité de la prolongation d'une mesure doit être appréciée en fonction de l'intérêt du jeune. A ce titre le projet propose que le directeur de l'ADEM, sur avis du délégué à l'emploi des jeunes, peut autoriser une prolongation maximale du contrat de six mois du jeune auprès du promoteur, respectivement la conclusion d'un nouveau contrat pour la même période auprès d'un autre promoteur. La durée de la prolongation est donc ramenée de douze à six mois, durée qui en règle générale, doit être suffisante pour combler encore d'éventuelles lacunes de compétences du jeune. L'intervention du délégué à l'emploi des jeunes permet de prendre la décision de prolongation sur base d'une évaluation individuelle et des conclusions d'un entretien entre le jeune et l'ADEM. A noter encore que la durée initiale du CAE est fixée à douze mois dans la mesure où il s'est avéré que la période minimale de trois mois actuellement prévue ne permet pas d'encadrer le jeune de façon permanente.

3) Pour les deux mesures en cause, la durée de travail de base sera dorénavant de 40 heures; jusqu'à présent elle était de 32 heures dans le cadre du CAE. La durée du travail du CAE est donc portée de 32 heures à 40 heures avec l'obligation pour le promoteur de permettre au jeune de participer à des formations internes et externes destinées à améliorer son employabilité. Ceci permettra de mieux encadrer le jeune et aussi de veiller à ce que la totalité de ses heures de travail soit affectée à l'augmentation de son employabilité.

4) Le projet propose également un alignement des deux mesures au niveau de l'indemnisation du jeune demandeur d'emploi bénéficiaire. A partir de 18 ans, ce dernier pouvant se prévaloir d'une formation inférieure ou égale au baccalauréat, touche une indemnité égale à 100% du salaire social minimum (SSM) pour salarié non qualifié. Cette indemnité est portée à 130% pour les jeunes demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme supérieur à celui de fin d'études secondaires.

5) En ce qui concerne le CAE, le remboursement pour les promoteurs, autres que les institutions étatiques, passe de quatre-vingt-cinq à soixante-quinze pour cent de l'indemnité pour les douze premiers mois. Il s'agit d'augmenter la participation financière du promoteur pour avoir plus de garanties qu'il s'agit d'un vrai engagement sur un poste à long terme, qui n'a pas simplement été créé pour bénéficier des aides étatiques. Pour la même raison, la prolongation n'est remboursée qu'à hauteur de cinquante pour cent de l'indemnité pour encourager le promoteur à procéder à un vrai recrutement plutôt qu'à une prolongation de la mesure.

Toujours dans cette même logique, pour le CIE le remboursement par le Fonds pour l'emploi pendant les 12 premiers mois au promoteur de la mesure est fixé à 50% de l'indemnité touchée par le jeune demandeur d'emploi ainsi que la part patronale des charges sociales. Pour la durée de la prolongation, cette participation est réduite à 30% de l'indemnité touchée ainsi qu'un remboursement de la part patronale des charges sociales.

6) Si le jeune stagiaire est engagé à l'issue du contrat, il en résulte que l'employeur est satisfait de ses prestations. Par conséquent, il n'y a plus lieu à partir de ce moment de prévoir une aide étatique supplémentaire et surtout il y a lieu d'écartier toute possibilité de cumul de différentes aides étatiques. Pour le CIE et le CAE, l'employeur en question bénéficiera dorénavant au titre d'aide étatique unique d'une prise en charge par l'Etat de la part patronale des charges sociales pendant 12 mois. Ce remboursement n'est dû et versé que douze mois après l'engagement du jeune demandeur d'emploi sous contrat à durée indéterminée (CDI), sans période d'essai et à condition que le contrat soit toujours en vigueur au moment de la demande adressée au directeur de l'ADEM.

7) Le rôle de l'ADEM dans le déroulement des mesures est renforcé. Ainsi elle procédera à une évaluation du bénéficiaire de la mesure six mois après le début du contrat et huit semaines avant la fin du contrat, indépendamment qu'il s'agisse d'une prolongation ou non.

8) Les études précitées du CEPS ont révélé un certain risque de stigmatisation du jeune demandeur d'emploi non engagé par l'employeur promoteur à l'issue de la mesure. Par conséquent, il y a lieu de prendre des mesures permettant d'éviter que le bénéficiaire d'un CIE ou d'un CAE puisse souffrir de ce non engagement et que la mesure dont il a bénéficié ait en fin de compte un effet contraire à celui espéré. A cet effet, le projet prévoit que le promoteur établit à la fin d'un contrat CAE ou CIE un certificat de fin de mesure à délivrer au jeune bénéficiaire sur la nature et la durée de l'occupation et sur les éventuelles formations accomplies.

9) Le CIE-EP dans sa forme spécifique actuelle est aboli pour être intégré dans le CIE avec des modalités spécifiques qui tiennent compte des jeunes demandeurs d'emploi en possession d'un diplôme plus élevé. Il s'agit de continuer à favoriser l'insertion rapide des jeunes demandeurs d'emploi possédant un diplôme supérieur sur le marché du travail. Cette modification s'impose alors que l'expérience montre - 220 CIE-EP enregistrés durant les trois années d'application - que la forme actuelle de cette mesure a souvent été dénaturée de sa finalité initiale et était pratiquement utilisée comme contrat à l'essai subventionné.

*

La commission procède à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants:

- Interrogé sur la question de l'opportunité de l'abolition éventuelle du CAE dans la mesure où les études précitées ne reconnaissent à cet instrument qu'une efficacité assez limitée, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration considère qu'une décision aussi incisive n'est pas justifiée. En effet, il demeure indispensable de pouvoir recourir dans certaines situations à la conclusion d'un CAE, compte tenu du fait que le secteur privé n'a pas la capacité d'accueillir l'ensemble des jeunes demandeurs potentiels par des contrats CIE. Il faut également souligner que dans le secteur public la conclusion de CAE répond souvent à un besoin manifeste dans le chef du promoteur pour faire temporairement accomplir certaines tâches. Si la conclusion du CIE peut donc bénéficier d'une certaine priorité, les possibilités afférentes dans le secteur privé ne sont toutefois pas inépuisables.

Le recours au CAE demeure donc nécessaire. Il importe surtout d'éviter que cet instrument soit dénaturé de sa finalité. Tel serait le cas si les promoteurs publics le considéraient comme un moyen commode de pourvoir à un emploi, souvent encore par la conclusion d'une succession de CAE offerts à différents bénéficiaires. Il importe donc de procéder à une sensibilisation des employeurs publics parastataux et autres promoteurs au respect de la finalité initiale du CAE qui est celle d'améliorer l'employabilité du bénéficiaire.

Le rôle de l'ADEM sera d'assurer un suivi beaucoup plus étroit du jeune bénéficiaire d'un CAE notamment en procédant à son évaluation six mois après le début du contrat et six semaines avant la fin du contrat, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une prolongation ou non.

- Les mesures pour l'emploi CAE et CIE ont un lien manifeste avec la "garantie Jeunes" décidée au plan européen. Elles peuvent être considérées comme des instruments permettant d'implémenter cette garantie qui veut que le jeune ayant terminé ses études ou sa scolarité se voit soumettre endéans un délai de quatre mois une offre d'emploi. Si les efforts tendant à l'insérer sur le marché normal de l'emploi n'ont pas le résultat souhaité, la conclusion éventuelle d'un CIE ou d'un CAE constitue l'étape suivante dans le processus d'insertion du jeune demandeur d'emploi

sur le marché du travail. Il est précisé que l'enveloppe financière allouée à notre pays par le Fonds social européen ne contribuera pas au financement des contrats CIE et CAE, mais pourrait être affectée au financement d'autres mesures pour jeunes demandeurs à faible employabilité.

- Répondant à la question de savoir si les deux mesures CIE et CAE, notamment au regard du bilan mitigé de leur effet durable, surtout du CAE, n'auraient pas dû faire l'objet une réforme plus substantielle, compte tenu aussi de l'investissement afférent considérable en fonds publics sur de longues années, M. le Ministre souligne que la présente réforme est le résultat de consultations multiples approfondies avec les partenaires sociaux. Les auteurs du projet et les partenaires consultés ont bon espoir que les nouvelles dispositions présentent un réel progrès, surtout au plan de l'amélioration de l'effet durable des mesures en question. Il faudra maintenant voir si la réalité pourra confirmer cet espoir. Il faut encore rappeler que l'évaluation établie par le CEPS-INSTEAD a mesuré l'efficacité dans le temps de la conclusion de contrats CIE ou CAE, en procédant à la comparaison des parcours professionnels respectifs du groupe des jeunes ayant bénéficié de l'une ou l'autre mesure avec le groupe des jeunes qui n'en ont pas bénéficié.
- Il est entendu que la prise en charge plus étroite par l'ADEM des bénéficiaires d'un contrat CIE ou CAE nécessite aussi une augmentation des capacités humaines nécessaires pour assurer un accompagnement adéquat des jeunes demandeurs d'emploi en vue de leur insertion. A cet effet, il est procédé en premier lieu à une activation des ressources internes actuelles de l'ADEM (éducateurs, psychologues, assistants sociaux) et ensuite il faudra probablement procéder à un renforcement par des agents disposant des qualifications requises. M. le Ministre souligne qu'un tel renforcement aura évidemment un coût, mais que ce coût n'est qu'indirect et pourra largement être résorbé par l'effet bénéfique des insertions durables de jeunes à la suite de leur accompagnement plus étroit assuré par l'ADEM.

Plusieurs intervenants soulignent le caractère déterminant de l'accompagnement régulier du bénéficiaire d'une mesure par les services compétents de l'ADEM, en vue d'augmenter ses chances de se faire engager à titre définitif à la fin de son contrat.

- En ce qui concerne le certificat de fin de mesure, il faudra assurer que ce document, même s'il n'a pas la nature d'un diplôme, soit reconnu par les employeurs et qu'il revête ainsi le caractère d'un document officiel dans le parcours d'insertion du jeune demandeur. A ce titre, le certificat doit contribuer à éviter la stigmatisation des jeunes demandeurs qui n'ont pas été embauchés dans l'entreprise-promoteur de la mesure. Face à l'importance des fonds publics investis, il y a lieu de renforcer les chances du jeune demandeur de se voir engager définitivement à l'issue de la mesure.
- La commission évoque la possibilité d'orienter davantage les jeunes demandeurs d'emploi en particulier ceux à faible qualification vers un secteur offrant un large potentiel de création d'emplois, à savoir celui des services à la personne au sens large comportant la prise en charge à la fois des enfants et des personnes âgées. Il est toutefois relevé que si ce secteur peut offrir un certain nombre d'emplois à des personnes à faible qualification, il faut toutefois respecter le fait qu'il comporte obligatoirement un certain nombre de professions de soins ou de santé réglementées. Pour les jeunes demandeurs d'emploi drainés vers ce secteur, il faudra donc aménager des passerelles leur permettant, notamment par des formations appropriées, de s'intégrer dans le secteur.

Dans ce même ordre d'idées la commission évoque également les possibilités de motiver plus fermement les jeunes demandeurs d'emploi à s'engager dans d'autres

secteurs susceptibles d'offrir des possibilités d'emploi, à savoir notamment ceux du tourisme et de l'HORECA. Par ailleurs, est constaté le fait que certains domaines, tout en comportant de réels besoins, n'offrent pas de voies de formation certifiée aux professions correspondantes. Il en est ainsi par exemple pour les emplois dans le secrétariat médical ou dans le domaine de l'assistance médicale dentaire.

- La commission évoque le problème social non négligeable d'une catégorie de jeunes échappant à toute prise en charge dans la mesure où ils ne sont même pas inscrits à l'ADEM. Dans ce cadre, il faudra notamment combattre l'attitude de certains jeunes qui perçoivent l'effet même de l'inscription à l'ADEM comme un échec. Par cette fausse image de l'ADEM, ils s'autoexcluent en quelque sorte de tout l'éventail de mesures de soutien qui leur pourraient être offertes. Un remède à cette situation pourrait consister dans de nouvelles méthodes de base en matière d'orientation.
- En ce qui concerne les taux de l'indemnité touchée par le jeune en fonction de son niveau de qualification (100% du SSM pour toute qualification niveau bac et inférieure; 130% du SSM pour toute qualification supérieure au baccalauréat), le projet n'a pas retenu l'idée d'aligner ces taux sur ceux pour travailleurs non qualifiés respectivement pour travailleurs qualifiés. Les taux en question s'appliquent à des niveaux d'indemnisation ou de rémunération différents par leur nature, de sorte qu'il a semblé préférable de les maintenir dissociés.

*

Les prochaines réunions au sujet du présent projet de loi sont fixées au lundi, 4 février 2013 à 10.30 heures pour l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et au lundi, 18 février 2013 à 10.30 heures pour la présentation et l'adoption du projet de rapport.

En ce qui concerne le débat d'orientation concernant la politique en matière d'emploi, le président M. Lucien Lux rappelle les deux prochains rendez-vous, à savoir

- mercredi, le 23 janvier 2013: visite à Coblenz - Hochschule et Bundesagentur für Arbeit. Des représentants de l'ADEM y participeront en tant qu'observateurs.

- lundi, le 28 janvier 2013: entrevues avec les représentants d'entreprises de différents secteurs de l'économie. Il est retenu qu'à cette occasion, il est préférable que l'ADEM ne soit pas représentée.

3. Etat des travaux en commission

La commission prend connaissance de l'état des travaux qui a été diffusé à tous les membres et qui ne donne pas lieu à observation.

Luxembourg, le 30 janvier 2013

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux