

Luxembourg, le 25 mars 2011

Projet de loi

1. portant création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ;
 2. modifiant
 - le Code du Travail ;
 - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
 - 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 ;
 - la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
 3. abrogeant la loi modifiée 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.
-

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 7 décembre 2010, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu demander l'avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Au regard de l'importance du projet de loi et de ses répercussions sur l'ensemble de leurs ressortissants, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

1. Orientation de la réforme de l'ADEM : le projet de loi ne reflète pas les ambitions défendues par le Gouvernement

Le projet de loi sous avis a pour objet de mettre en œuvre la réforme de l'Administration de l'emploi (ADEM) au Luxembourg. Pour cela, l'ADEM s'appellera dorénavant « Agence pour le Développement de l'Emploi » (ci-après « Agence »). La réforme de l'ADEM se basera sur plusieurs éléments importants, aux dires des auteurs et par référence à l'exposé des motifs très enthousiaste, dont notamment :

- Développement d'une nouvelle philosophie : organisation de l'Agence en fonction des besoins des usagers (demandeurs d'emplois et employeurs) et adoption des méthodes les plus efficaces pour répondre aux besoins de ces derniers ;
- Redéfinition de la mission du service public de l'emploi ;
- Augmentation des effectifs par un meilleur recrutement de qualité des conseillers professionnels et organisation dans leur chef de formations initiales et continues proches des réalités du terrain ;
- Extension du réseau d'agences régionales, en tant que service de proximité ;
- Création d'une plateforme informatique commune, d'un intranet performant ainsi que d'un répertoire opérationnel des professions, métiers et emplois ;
- Procédure de suivi individualisé plus efficace des demandeurs d'emploi ;
- Approfondissement des relations avec les employeurs ;
- Définition d'une nouvelle gouvernance et réorganisation de la direction et des services ;
- Aménagement de la procédure de recrutement à l'étranger ;
- Création d'une commission de suivi ayant pour objet d'accompagner et d'évaluer l'accomplissement des missions et tâches confiées à l'Agence ;
- Renforcement des missions de l'Agence rattachées à la formation des demandeurs d'emploi et instauration d'une commission consultative accompagnant l'organisation, la gestion et l'évaluation des formations en question.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que la réforme d'envergure de l'ADEM constitue une initiative qui aurait dû être engagée beaucoup plus tôt. Ainsi, il est un fait que l'adaptation du fonctionnement et des procédures de l'ADEM s'imposait depuis plus de quinze ans étant donné les nouveaux défis avec lesquels elle se voyait au fur et à mesure confrontée, à savoir, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, d'une part, et, les exigences spécifiques croissantes des employeurs, d'autre part. Au fil du temps de nombreuses études et analyses ont constaté l'urgence d'une réforme de l'ADEM, études et analyses dont les gouvernements successifs ont fait fi avec une belle régularité pendant toutes ces années.

Aussi, l'exposé des motifs du projet de loi sous avis fait-il par ailleurs état d'un constat d'échec de toutes les initiatives d'optimisation des procédures et de réformes partielles passées.

Le texte sous avis esquisse de façon détaillée les aspects fondamentaux de la réforme de l'ADEM. A cet égard, l'exposé des motifs trace dans les grandes lignes la philosophie de base de la réforme, ce qui en soi est une chose louable.

Certains des éléments de réforme repris ci-dessus avaient fait l'objet d'une conférence de presse en juillet 2010 par Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi qui avait donné lieu à la publication d'une note portant sur les aspects d'ordre organisationnel internes de la réforme de l'ADEM. Ce document esquissait dans les grands traits la vision des autorités compétentes, à savoir la nouvelle philosophie à mettre en place en matière de services performants au profit des demandeurs d'emploi et des employeurs, la nouvelle structure d'organisation plus opérationnelle et plus efficace, l'extension du réseau d'agences par la création de trois nouvelles agences, à Differdange, Dudelange et Wasserbillig, l'augmentation des effectifs fin 2010 et le développement des liens avec les employeurs, notamment par des plateformes de rencontres employeurs et demandeurs d'emploi.

Même si certaines initiatives engagées récemment ont certes permis de rapprocher davantage les employeurs et les demandeurs d'emploi, le projet de loi sous avis ainsi que les développements en cours amènent la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers à exprimer un certain nombre de critiques sérieuses autour de l'agencement général de la réforme.

Dès lors, même si la vision défendue par les auteurs est acceptable dans les grandes lignes, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent qu'on ne retrouve pas ces ambitions dans le texte du projet de loi en lui-même et de ce fait doutent de la pertinence des options prises surtout en matière de gouvernance de la nouvelle Agence et d'organisation des services à mettre en place.

Il importe finalement de relever que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers préconisent dans le présent contexte un recentrage de la politique de l'emploi sur la création d'emplois. A l'avenir, le réel défi à relever sera de maintenir les performances nationales de création de nouveaux postes de travail et d'en faire profiter une proportion plus élevée de demandeurs d'emploi par le biais de la mise en place de « mesures en faveur de l'emploi » réformées.

2. Critiques quant à l'orientation de la réforme et à l'organisation de l'Agence pour le Développement de l'Emploi

2.1. Dynamiser le service de placement, d'accompagnement et de suivi par le recours à une/des structure(s) privée(s)

Si les statistiques démontrent que 7% seulement des recrutements réalisés par des entreprises au Luxembourg ont vu une implication quelconque de l'ADEM, il est essentiel de rappeler que des problèmes « systémiques » ont surtout été relevés en rapport avec la procédure de recrutement et de formation des placeurs, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le manque d'efficacité du système des assignations et du « matching » entre offres et demandes d'emploi, l'échec des mesures d'activation des demandeurs d'emploi et la gestion adéquate des données liées au profilage de ces derniers.

Il est un fait que le projet de loi vise surtout à redéfinir la mission de la nouvelle Agence et les tâches y rattachées tout en introduisant des notions différentes en remplaçant les termes par exemple de « placeur » par celui de « conseiller professionnel » et d'« assignation » par « proposition d'emploi ». Ce ne sont là que des

adaptations terminologiques qui s'imposent certes dans le cadre de la nouvelle philosophie à développer, mais qui ne vont pas créer la nouvelle dynamique recherchée par les auteurs.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que l'organisation et le mode de fonctionnement de la direction ainsi que des différents services de la nouvelle Agence tout comme les procédures d'inscription et de suivi vont être déterminés soit par règlement grand-ducal soit par règlement interne. Il s'agit là des éléments fondamentaux de la nouvelle gouvernance à mettre en place mais dont l'agencement concret se caractérise malheureusement par un flou surprenant.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers trouvent cette opacité dans les textes d'autant plus regrettable qu'elles sont convaincues que les problèmes essentiels actuels liés au profilage et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont étroitement liés à l'organisation de la structure managériale de l'ADEM et au fonctionnement interne de ses services.

Dès lors, le manque de transparence autour de l'organisation future de la nouvelle Agence est souligné par le fait qu'il n'est pas clair, si on fait l'analyse de l'exposé des motifs et du texte même du projet de loi, quelles seront en définitive les compétences spécifiquement attribuées au deuxième directeur adjoint, étant donné que le premier aura comme mission centrale de s'occuper de la mise en œuvre du développement de l'emploi, de l'accompagnement et du suivi individuel des demandeurs, de leur formation, des relations avec les entreprises, de la prospection des emplois ainsi que de la mise en relation des offres et des demandes d'emploi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont attentivement suivi les développements récents en rapport avec les adaptations au sein de la direction de l'ADEM, et plus particulièrement la mise en place à partir du premier semestre 2010 d'un comité de direction, comprenant le directeur ainsi qu'un collège de trois adjoints au directeur. Il va de soi que cette équipe managériale liée aux structures actuelles se verra confrontée lors de l'adoption du projet de loi sous avis avec une structure et un schéma d'organisation et de fonctionnement différent de ce qui existe en phase de pré-réforme.

Vu les problèmes d'organisation liés au management en place et l'échec de tous les essais de réformes passés, notamment en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent pour que l'équipe managériale adhère à la mise en œuvre de la nouvelle politique.

Par ailleurs, le recours à une structure organisationnelle flexible permettant des évaluations et adaptations continues en fonction de critères de performance serait de mise.

Il est communément admis que l'intégration d'une nouvelle méthode de travail rendant nécessaire un changement de mentalité radical auprès des agents est d'autant plus difficile à mettre en œuvre, si la « nouvelle » Agence maintient en place des structures administratives établies se caractérisant par un personnel engagé sous le statut de fonctionnaire voire d'employé public.

Les interrogations soulevées ci-devant poussent la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers à conclure que la réforme de l'ADEM risque en définitive de rester une « réformette », sans réel effet de changement radical sur le marché de

l'emploi. Certaines incohérences au niveau de la structure organisatrice font encore de sorte à renforcer les doutes exprimés.

Cette crainte est justifiée, selon la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, par le fait qu'une expérience similaire a été vécue dans le cadre de la réforme de l'ITM, qui avait été annoncée en 2007 comme étant un saut qualitatif par la mise en place d'une nouvelle mission de conseil et d'assistance en matière de sécurité et santé sur le lieu du travail au profit des entreprises. Cependant la réforme a été réalisée par la suite sans avoir eu beaucoup d'effets sur le terrain. La raison principale, aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, en est que l'équipe managériale et les structures en place avant et après la réforme restaient les mêmes et de ce fait présentaient des résistances au changement. En définitive, la réforme de l'ITM se limitait en majeure partie à une adaptation du cadre légal, sans qu'une nouvelle dynamique n'ait pu être perçue par les acteurs économiques.

Dès lors, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers font appel aux autorités de reconsidérer en partie le statut de la future Agence à créer.

Une nouvelle Agence définie exclusivement sous le statut d'un service de l'Etat à gestion séparée ne peut apporter la solution voulue en terme de dynamisation des services de profilage, d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi ainsi que de mise en relation des offres et des demandes d'emploi.

Il serait par conséquent judicieux d'opérer une séparation nette entre un service de développement de l'emploi géré sous le statut privé et les autres services de la nouvelle Agence organisés sous le statut public, dont le service en charge du chômage qui assure entre autres le paiement des indemnités de chômage.

L'avantage de cette séparation au niveau des structures et de la création d'un département « développement de l'emploi » sous un statut privé serait l'agencement des procédures de recrutement, de motivation et de formation du personnel, notamment des « conseillers professionnels », d'organisation, de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emplois, tout comme d'évaluation des performances selon des critères d'efficacité en matière de placement et de réduction des coûts de l'inactivité sur le long terme.

Dans son rapport d'audit de 2007, l'OCDE formule la recommandation suivante à l'adresse des autorités luxembourgeoises : « *Les autorités pourraient (...) introduire des prestataires privés de services d'emploi pour des groupes définis de chômeurs difficiles à placer. Le Luxembourg ne peut pas développer un grand marché concurrentiel dans ce domaine, mais il pourrait suivre le modèle des Employment Zones au Royaume-Uni où le financement du prestataire privé dépend des résultats obtenus par rapport à ceux obtenus par le SPE [Service public de l'emploi] traditionnel avec un groupe de clients comparable.* »¹

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent que cette recommandation essentielle n'a pas été suivie par le Gouvernement.

¹ Audit du service public de l'emploi au Luxembourg, David Grubb, Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emplois et migrations N°59, Paris, octobre 2007, page 6

2.2. Sous-traitance de la mission de placement, d'accompagnement et de suivi en fonction de l'employabilité des demandeurs d'emploi

Par référence aux remarques du chapitre précédent, il importe de prime abord de réfléchir dans le contexte de la présente réforme de l'ADEM à une restructuration plus radicale de l'appareil administratif existant, comme cela a été le cas en Allemagne depuis 2002.

Au centre des préoccupations devraient se trouver les éléments suivants : la flexibilité en matière de réalisation des missions les plus importantes de l'Agence, la dynamisation de la gestion du personnel, la politique de rémunération basée sur les résultats atteints ainsi que l'introduction d'un esprit concurrentiel entre services de placement.²

Il va sans dire que l'accompagnement personnalisé est efficace quand il consiste en une activité non seulement de conseil et de construction d'un projet personnel, mais aussi de placement réaliste, de contrôle des critères d'éligibilité et d'orientation vers les formations ciblées. Dans l'architecture actuelle de l'ADEM, les placeurs ont tendance à monopoliser l'accès aux offres d'emploi et aux mesures et ce fait rend difficile toute coopération entre acteurs.

Certains observateurs étrangers préconisent une privatisation intégrale du service de placement, d'accompagnement et de suivi et donc une séparation stricte entre service public et service privé, qui s'occuperait de l'ensemble des demandeurs d'emploi enregistrés auprès de l'administration.

Même si, à titre principal, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en faveur d'une privatisation intégrale de la mission de placement, d'accompagnement et de suivi, elles adhèreraient, à titre subsidiaire, également à un modèle qui réaliserait une sous-traitance de certaines missions de placements à des prestataires privés en fonction de l'employabilité des clients.

Une idée souvent discutée entre spécialistes de la politique de l'emploi serait la mise en place d'une structure privée voire d'un « réseau » de structures privées spécialisées dans l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi organisée par référence aux différents types de « clients » et à leurs besoins spécifiques : demandeurs d'emplois qualifiés, chômeurs très éloignés du marché du travail, chômeurs de longue durée, jeunes chômeurs, chômeurs âgés etc.

Un préalable à une telle approche serait l'application d'une méthode scientifique de catégorisation dynamique de l'employabilité des demandeurs d'emploi, visant à distinguer de façon claire entre différents types de chômeurs, assortie d'un suivi qualitatif renforcé, sur lequel l'accent devrait à l'avenir être placé. Dans ce contexte la notion d'employabilité devrait être définie par rapport à un potentiel de postes de travail pouvant être pris en considération ainsi que par rapport aux compétences professionnelles des demandeurs d'emploi.

² Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung, Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen, Stefan Sell, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, Bonn, page 131

L'OCDE dans ses recommandations de 2007 a tracé plusieurs pistes de réflexion intéressantes à ce sujet :

« En ce qui concerne l'utilisation de prestataires privés payés selon les résultats en termes de retour à l'emploi, le modèle des Employment Zones britanniques, où les chômeurs de longue durée sont affectés pendant 6 mois soit à un seul prestataire privé soit à trois prestataires mis en concurrence, est un modèle dont pourrait s'inspirer le Luxembourg car il semble adapté à sa situation. Une Employment Zone britannique fonctionne (plus que les systèmes privatisés en Australie ou aux Pays-Bas) comme une mesure spécifique utilisée par un SPE qui maintient ses propres capacités dans le même domaine. Un argument en faveur du recours aux prestataires privés payés selon les résultats est que des ressources accordées à l'ADEM pour renforcer l'activité de placement pourraient donner lieu à des embauches quasi-irréversibles de fonctionnaires qui à la longue redéfinissent leur rôle ou se font réaffecter. »

« On pourrait envisager un système où:

- Les chômeurs seraient sélectionnés pour être affectés au prestataire privé selon des critères de profilage simples (par exemple après 6 mois de chômage indemnisé)*
- Les chômeurs non placés par le prestataire privé après 6 mois retourneraient au SPE, qui reverrait le plan d'action individuel souvent prévoyant l'affectation à une mesure active.*

A part la réussite directe attendue, cette approche peut rendre tous les autres acteurs du marché du travail plus conscients de l'objectif mesuré qui est le taux de retour à l'emploi. Cette approche implique des coûts de montage des contrats et de transferts de chômeurs (ADEM – prestataire privé – ADEM) et certaines situations complexes à gérer. »³

Cette structure privée (ou, le cas échéant le « réseau ») à mettre en place se verrait octroyer une indemnisation fixe (« prime ») en vue du placement des « clients » sur le premier marché de travail et du succès à plus long terme de maintien dans l'emploi. Quand ces prestataires privés sont responsables de la quasi-totalité des services d'emploi pour leurs clients pendant une période assez longue, il devient alors raisonnable de les payer en fonction de leur performance en termes de retour à l'emploi.

C'est surtout l'Australie qui a créé un marché dans lequel des "notes" sont attribuées aux prestataires en fonction de leurs résultats. Ces notes sont publiées et utilisées pour systématiquement éliminer du marché les prestataires les moins performants. Aux dires des analystes, les résultats obtenus au niveau du chômage total et des groupes difficiles à placer rejoignent les attentes.

L'Allemagne et l'Australie ont instauré des systèmes où une prime est versée aux agences d'emploi privées quand elles placent un chômeur de longue durée ou similaire.

³ Audit du service public de l'emploi au Luxembourg, David Grubb, Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emplois et migrations N°59, Paris, octobre 2007, page 61

La privatisation du service de placement, d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emplois pourrait dans ce cas se réaliser partiellement en rapport avec certaines catégories de clients, tels les chômeurs de longue durée, difficiles à placer (bas niveau de formation, problèmes personnels etc.), ayant des besoins plus importants en matière de formation professionnelle et qui de ce fait seraient à encadrer par des structures ayant des relations très étroites avec le premier marché du travail.

Le service public couvert par l'administration, donc la nouvelle Agence, aurait dans un pareil cas à s'occuper de préférence des « clients » potentiellement employables et donc à réintégrer plus facilement sur le marché du travail.

Dans tous les cas de figure, la nouvelle Agence ferait figure de premier point de contact central pour toutes catégories de demandeurs d'emploi. Ceux-ci auraient par conséquent accès à l'ensemble des informations disponibles en termes d'emplois vacants déclarées ainsi que celles concernant le marché de l'emploi dans son ensemble. Ceci met en évidence le défi rattaché à une informatisation efficace et une gestion électronique professionnelle via une plate-forme Internet accessible en tant que « marché de l'emploi virtuel », commenté plus loin.⁴

Le demandeur d'emploi considéré comme étant facile à placer pourrait s'adresser soit à la future Agence qui lui proposerait dans ce cas un accompagnement et suivi de qualité « standard », selon des méthodes de profilage réformées, soit à une structure privée qui toutefois ne se verra pas octroyer d'indemnités (« primes ») pour ses services rendus vu que l'employabilité du « demandeur d'emploi » en question sur le marché de l'emploi permettra à l'agence privée de se faire payer une « commission » par l'employeur intéressé. Cette formule aurait l'avantage de favoriser un nombre accru de candidatures spontanées.

Dans cet esprit, les demandeurs d'emploi ayant de sérieux déficits en termes de qualifications mais qui peuvent encore être placés se verraient transférés vers les structures privées, qui auront pour mission de guider et de conseiller ces candidats sur le moyen terme en vue d'accroître leur employabilité et de soutenir la promotion des personnes concernées par des formations professionnelles continues, des entraînements à l'entretien d'embauche voire par une analyse des compétences plus poussée.

L'avantage des demandeurs d'emploi présentant un bon niveau de qualification de passer quand même par un service de placement, que ce soit la future Agence publique ou une structure privée, serait un gain d'informations sur les offres d'emplois disponibles. Des études ont démontré que dans la réalité de tous les jours, cette « transparence du marché de l'emploi » n'est pas toujours garantie pour tous les demandeurs d'emploi, ce qui peut être le cas également au Luxembourg. Dans ce domaine précis, la nouvelle Agence pourrait donc jouer un rôle fédérateur par le biais de la gestion d'un « marché de l'emploi virtuel » via une plateforme Internet.

Avec un « système de mesure » des retours à l'emploi (et des critères pour définir les groupes cible que l'Agence affecterait à des/aux prestataire(s)), le Luxembourg

⁴ Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung, Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen, Stefan Sell, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, Bonn, page 132

devrait donc lancer un appel d'offres public à l'adresse d'une/de plusieurs entreprise(s) de placement privée(s). « L'acheteur » des services (dans ce cas l'Agence) devrait alors définir le groupe cible dont le taux de retour à l'emploi sera mesuré, afin d'empêcher « l'écrémage » c'est-à-dire la sélection par le/les prestataire(s) privé(s) de clients plus faciles à placer pour améliorer leurs résultats mesurés.

**Concept en vue d'un agencement des missions de placement,
d'accompagnement et de suivi entre la future Agence
et la/les structure(s) privée(s)**

Future Agence (structure publique)	Structure(s) privée(s)
Point de contact pour tous les demandeurs d'emplois	
Profiling	Profiling complémentaire
Gestion des profils dans le cadre du marché de l'emploi virtuel (plateforme Internet)	Gestion complémentaire des profils dans le cadre d'un réseau électronique
Prioritairement responsable pour l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emplois « proches du marché du travail »	Possibilité d'un service d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emplois « proches du marché du travail » (sans indemnisation par le biais de « primes de placement »)
Transfert des demandeurs d'emplois présentant des déficits au niveau de leurs qualifications et compétences à la/aux structure(s) privée(s)	Prioritairement responsable pour l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emplois « plus éloignés du marché du travail » (avec indemnisation par le biais de « primes de placement »)
Contrôle permanent des critères d'efficacité prédéfinis	Contrôle permanent des critères d'efficacité prédéfinis
Responsable pour la gestion des indemnités de chômage pour l'ensemble des demandeurs d'emploi	

Aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, une idée fondamentale liée à une réorganisation plus substantielle de l'ADEM et surtout de son service de placement, d'accompagnement et de suivi serait la création d'une « complémentarité » entre les missions du domaine public et les missions nouvelles rattachées à des structures privées qui auraient la possibilité d'opérer des « stratégies de promotion » plus flexibles des capacités et compétences du demandeur d'emploi.

A plus long terme, cette réorganisation devrait déboucher sur une augmentation de l'efficacité en matière de politique de placement et à une réduction des dépenses totales en terme d'indemnités de chômage.

Dans le rapport d'audit de l'OCDE de 2007, un modèle de « sous-traitance avec paiement en fonction des placements obtenus » avait été esquissé : « Avec la distribution des demandeurs qui existe au Luxembourg en 2005, si les chômeurs de Luxembourg ville étaient répartis dès leur sixième mois de chômage en 2 groupes, l'un restant avec l'ADEM et l'autre affecté à un prestataire privé pendant les 6 mois

suivants, ce prestataire privé aurait un stock moyen de 500 clients environ (donc un flux de plus de 1 000 entrées par an) ce que supporterait un prestataire privé de taille moyenne (ou plusieurs prestataires de taille relativement réduite). »⁵

2.3. Développement d'une approche client beaucoup plus pointue

Par référence aux évolutions constatées dans d'autres pays de l'OCDE, dont l'Allemagne, la Grande-Bretagne, le Danemark et les Pays-Bas, il importera, de l'avis de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, de mieux définir au Luxembourg les groupes cibles et de les associer avec des besoins particuliers en termes de conseil et d'accompagnement.

En Allemagne, lors de la création de la « Bundesagentur für Arbeit », les spécialistes⁶ ont subdivisé les clients en trois groupes distincts :

- « Informationskunden » : il s'agit de clients ayant des besoins d'information précis et pouvant être desservis par le biais des guichets d'information, des bornes d'information électroniques voire de la plateforme Internet virtuelle des Job Centers allemands ;
- « Beratungskunden » : il s'agit de clients ayant des besoins de conseil ciblés en matière de recherche d'emploi ; ils sont transférés auprès d'un placeur qui peut leur fournir une aide par des mesures concrètes en cas de problèmes personnels ou au niveau des compétences techniques;
- « Betreuungskunden » : ce sont des clients qui présentent des problèmes considérables en vue d'un placement rapide ; ils sont conseillés par un gestionnaire (« Fallmanager ») qui réalise un profilage beaucoup plus détaillé, allant au-delà du profilage standard (prévu pour les clients dénommés « Informationskunden » et « Beratungskunden »).

Le système allemand se base par ailleurs sur les expériences vécues en Autriche qui s'oriente autour du principe de la segmentation des clients en fonction des besoins de suivi et conseil ainsi que des problèmes inhérents à leur profil personnel et professionnel.

Cette segmentation devrait constituer un élément central afin de guider les clients vers les bons acteurs publics ou privés en matière de placement et de suivi.

Il s'agit en l'occurrence également d'une approche devant faciliter la construction d'un système de profilage par voie électronique, tel qu'il sera commenté plus loin.

A côté des compétences des demandeurs d'emploi et de leurs expériences existantes, les experts admettent que les systèmes de guidance au niveau d'un service de placement devrait davantage considérer la notion de « potentialités » en terme de compétences liées que possède un candidat demandeur d'emploi. Les autorités allemandes ont ainsi développé le concept de famille d'emploi (« Job-Familien »), de types d'emploi (« Job-Typen ») et de modules d'emploi (« Job-Module »). Dans ce con-

⁵ Audit du service public de l'emploi au Luxembourg, David Grubb, Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emplois et migrations N° 59, Paris, octobre 2007, page 51

⁶ Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung, Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen, Stefan Sell, Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006, Bonn, page 39 - 42

texte, la guidance vers le premier marché du travail est facilitée et le demandeur d'emploi pourra mieux être orienté par rapport à des activités et professions connexes. La prise en considération des besoins par branches d'activité et la segmentation en fonction d'emplois potentiels intégrant des compétences similaires n'est pas à négliger dans ce contexte.

2.4. Gestion efficace des données électroniques relatives aux offres et demandes d'emploi au profit de tous les acteurs impliqués

Comme il a été indiqué plus haut, il va de soi qu'une politique de l'emploi performante ne pourra pas se faire avec un système informatique que les auteurs caractérisent eux-mêmes de « désuet ».

La création d'outils informatiques modernes et performants sera un préalable à la réforme de l'ADEM. Cette mise en place de nouvelles technologies informatiques devrait toutefois engendrer la mise à disposition de moyens budgétaires conséquents.

Dans le strict respect du critère de transparence du marché, la nouvelle Agence aura la tâche essentielle de rendre l'information sur les offres et demandes d'emploi accessibles et disponibles pour tous les acteurs impliqués : demandeurs d'emploi, employeurs, structures de placement privées, structures de placement publiques décentralisées (régionalisées).

Ainsi, en France il a été constaté que dans le cadre des premières démarches du demandeur d'emploi les outils qui facilitent l'accès à l'information sont des fondamentaux de l'utilité de la prestation, de même que l'unification des canaux de contact.

La création de plateformes électroniques communes, de systèmes intranet et de répertoires informatiques opérationnels s'impose dès lors comme une nécessité absolue.

Selon les expériences vécues par les employeurs, l'accompagnement et le placement de l'ADEM n'ont pas toujours été efficaces étant donné que le répertoire des professions, métiers et emplois qui aurait dû être conçu en vue de rapprocher au mieux les offres et les demandes d'emploi ne correspondait pas aux réalités du terrain.

Dans cet ordre d'idée une refonte substantielle du site Internet ainsi que de la plateforme de recherche électronique s'impose étant donné que les moteurs de recherche actuels ne sont aucunement adaptés aux besoins des employeurs. Les outils de recherche informatiques devraient ainsi être programmés en vue de faciliter l'accès des employeurs aux profils des demandeurs d'emploi.

Ainsi, il conviendra à l'avenir de tenir compte davantage des profils dont ont besoin les employeurs. Dans ce contexte il importera plus que jamais de considérer non seulement des qualifications de base mais également des compétences nouvelles et des expériences requises qui prennent une importance grandissante dans le contexte du recrutement opéré par les entreprises.

La future Agence devrait dès lors veiller à mettre en œuvre un système de gestion des profils des demandeurs d'emploi à facettes multiples permettant des analyses selon différents angles de vue.

La coopération avec des structures privées pour le volet placement, accompagnement et suivi pourrait dans ce contexte dynamiser favorablement le processus de régénération futur de ces répertoires et des méthodes de profilage, étant donné que ces acteurs seront très proches des entreprises et de leurs besoins en évolution rapide.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que les auteurs annoncent une coopération future avec le « Pôle Emploi » français, ce qui est à saluer. En fait, les demandeurs d'emploi en France⁷ peuvent créer leur propre espace personnel sur une plateforme électronique permettant l'accès à une multitude de services personnalisés de recherche d'emploi (CV en ligne, abonnements aux offres, télécandidatures etc.). Il s'agit en l'occurrence d'un espace unique dédié à toutes les démarches du demandeur d'emploi sur le site Internet de « Pôle Emploi ». L'employeur pour sa part peut créer un espace recrutement dédié, déposer et diffuser dans le même système les offres d'emploi et rechercher des CV de candidats pour un poste. Une amorce dans cette direction a été faite au Luxembourg par le projet «beruffer.anelo.lu» qui pour le surplus a pu réunir des acteurs au-delà de la seule ADEM.

2.5. Organisation du réseau des agences régionales conformément aux nouvelles structures à mettre en place

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent l'approche développée par les auteurs du projet de loi sous rubrique qui prévoit la présence d'agences dans différentes régions du pays et donc la garantie d'un service de proximité selon le principe que les demandeur d'emploi devraient « avoir la possibilité d'accéder à un service relativement proche de leur domicile ».

Il s'agit en l'occurrence d'une approche qui a porté ses fruits dans de nombreux autres pays européens, dont le Royaume-Uni et l'Allemagne. Le défi sera de mettre en œuvre les mêmes méthodes d'accueil, d'appui et de suivi des demandeurs d'emploi ainsi que des critères de qualité et d'efficacité identiques dans chacune des sept agences régionales. Ceci devrait être facilité par le principe de l'autonomie de gestion, qui permettra surtout au chef d'agence de jouer un rôle prédominant.

Le fait de valoriser davantage le réseau des agences régionales placera l'administration centrale devant de nouveaux défis en terme de coordination des objectifs stratégiques et de gestion du système de suivi électronique des profils des demandeurs d'emploi et des offres d'emplois des employeurs.

En tout cas, le fait de vouloir développer les relations avec les employeurs tout en passant par les agences régionales est un bon choix. Encore faut-il faire preuve d'efficacité et de rapidité face aux projets de recrutement qui s'annoncent du côté des entreprises locales.

⁷ www.pole-emploi.fr

Par ailleurs, la mise en place d'un système de placement, d'accompagnement et de suivi se basant sur deux piliers (service public au niveau de l'Agence, service privé réalisé par un réseau de prestataires privés), devrait avoir également des conséquences directes sur l'organisation et l'exécution des tâches des agences régionales rendant nécessaire une adaptation de leur mode de fonctionnement par rapport à cette nouvelle philosophie qui devrait alors avoir son équivalent au niveau régional.

3. Constats d'échec des tentatives de réforme et des réorientations passées de l'ADEM

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient regretté à maintes reprises dans le passé que les responsables politiques se contentaient de commanditer à intervalles réguliers des audits tendant à analyser le fonctionnement des services de l'ADEM et d'émettre des propositions pour l'améliorer, alors que la plupart des recommandations du rapport d'analyse très complet datant de 1996 formulées par la Fiduciaire Générale du Luxembourg n'avaient pas encore été mises en oeuvre⁸.

Dès lors, la réalisation de nouveaux audits constituait dans le temps, aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, une perte de temps et d'argent. Ainsi, au lieu d'attendre la présentation du rapport définitif d'analyse de l'OCDE publié en octobre 2007, l'optimisation du fonctionnement de l'ADEM aurait déjà pu être engagée depuis la fin des années quatre-vingt dix. Ceci aurait pu avoir des répercussions immédiates sur l'organisation interne et le développement de compétences spécifiques des agents avec comme corollaire une efficacité accrue des services rendus aux chômeurs et aux entreprises et un effet immédiat sur l'économie nationale.

En attendant une réforme plus fondamentale de l'organisation de l'ADEM, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers avaient salué dans le passé certaines décisions ponctuelles, susceptibles d'améliorer la réponse aux besoins du marché du travail, comme par exemple l'intensification des relations entre l'ADEM et les entreprises du secteur du travail intérimaire.

Il est un fait que la majorité des intérimaires sont des travailleurs frontaliers et que les résidents délaissent cette forme de travail qu'ils associent à un statut de précarité. Or, il est indéniable que le travail intérimaire constitue un pont vers le marché de travail primaire, en ce que les contrats de missions confèrent au travailleur une certaine expérience, et que, en tout état de cause, le fait qu'une personne occupe un travail intérimaire prouve qu'elle ne se résout pas à l'inactivité, mais qu'elle tente au contraire à décrocher un contrat de travail traditionnel.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers étaient toujours d'avis que le travail intérimaire devrait davantage être promu et encouragé, même s'il concerne dans une moindre mesure les demandeurs d'emploi constituant traditionnellement le chômage structurel, à savoir les chômeurs résidents à faible qualification.

⁸ Administration de l'Emploi / Audit de l'organisation et du fonctionnement de l'administration ; Rapport final, Fiduciaire Générale de Luxembourg, Luxembourg, décembre 1996

Toutefois, aujourd'hui il semble évident que de telles mesures ne pouvaient engendrer que des résultats partiels, tant que les vrais problèmes rattachés au fonctionnement de l'ADEM, déjà relevés par l'audit de 1996, ne se voyaient pas résolus.

Dans cet ordre d'idées, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se permettent de rappeler quelques critiques soulevées par ledit audit⁹ :

« le fonctionnement de l'ADEM n'est plus adapté à un environnement et à un contexte économique qui s'est considérablement transformé ces dernières années.

(...)

« Ils [les clients de l'ADEM] souhaitent voir en l'ADEM un véritable partenaire dans la lutte contre le chômage, capable de les servir et de les conseiller.

« L'ADEM ne sait pas répondre à ces attentes et exigences. Elle est soumise à des contraintes structurelles fortes, conséquences de la loi ou de son statut d'administration publique. Elle focalise l'essentiel de son énergie sur les contrôles, parfois sur la répression, et non sur la persuasion et la coopération.

L'infrastructure, l'organisation, les outils, notamment informatiques, et les moyens humains ne sont pas adaptés pour délivrer le service que ses « clients » attendent d'elle.

« Il n'est donc pas étonnant que l'ADEM soit critiquée par la quasi-totalité des personnes que nous avons rencontrées :

- la qualité des prestations ne serait pas à la hauteur des attentes, surtout en matière de placement et de gestion des permis de travail,*
- l'ADEM connaîtrait insuffisamment les demandeurs d'emploi et les besoins des entreprises,*
- les infrastructures logistiques et techniques ne permettraient pas un service client adapté ni une gestion optimale du portefeuille des offres d'emplois,*
- les compétences du personnel ne seraient pas en adéquation avec le travail demandé,*
- l'information diffusée par l'ADEM serait insuffisante ».*

L'audit ne s'est évidemment pas contenté à détecter des déficiences au niveau du fonctionnement de l'administration, mais émet également des recommandations concrètes destinées à y pallier :

« ...

- la réorganisation de l'administration en une structure (...) disposant d'une plus grande autonomie mais en revanche responsabilisée sur des objectifs mesurables,*
- le renforcement quantitatif et qualitatif des moyens humains sous forme de recrutements et de programmes de formations,*
- la réalisation d'investissements significatifs, notamment technologiques, pour améliorer la gestion du portefeuille des offres d'emplois, celles des demandes d'emplois et les assignations qui en résultent,*

⁹ Administration de l'Emploi / Audit de l'organisation et du fonctionnement de l'administration ; Rapport final, Fiduciaire Générale de Luxembourg, Luxembourg, décembre 1996, pages 5 et 6

- *l'amélioration significative du service, de l'accueil et de la communication « client ».*

Selon nombre d'entreprises, qui constituent une bonne partie de la clientèle de l'ADEM, la plupart des problèmes identifiés par l'audit conduit en 1996 et l'audit de l'OCDE de 2007 subsistent.

4. Ingrédients fondamentaux d'une réforme efficace de l'ADEM

Le défi majeur de la politique de l'emploi est double: d'un côté, il importera de doter les personnes à la recherche d'un emploi des qualifications et compétences nécessaires et, d'un autre côté, il s'agira d'inciter les entreprises par des mesures plus pointues et plus visibles à recourir au réservoir de main d'œuvre résidente, et plus particulièrement aux demandeurs d'emploi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers voient dans la résorption du chômage une des priorités politiques nationales, qui nécessitera à court et à moyen terme des mesures plus incisives en vue de réussir une mobilisation (« activation ») aussi précoce que possible et une augmentation notable de l'employabilité des demandeurs d'emplois.

La réforme de l'ADEM, telle que décrite à l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, fait sienne ces deux préoccupations.

Ceci étant, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à mettre en évidence l'importance du principe de responsabilisation de tous les acteurs concernés par la politique de l'emploi nationale, et surtout des premiers concernés, les demandeurs d'emploi. La responsabilisation de ces derniers est une condition sine qua non pour garantir que les réformes de la politique de l'emploi ont des effets durables et mènent à une réduction du chômage structurel.

4.1. La réforme de l'ADEM doit donner une réponse efficace aux besoins des employeurs

4.1.1. Coopération étroite avec les secteurs économiques

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers partagent entièrement la position développée par les auteurs du projet de loi sous avis qui disent que « les relations avec les employeurs constituent le point faible de l'Administration de l'emploi ».

Ainsi, le maintien de relations étroites avec les employeurs et la bonne connaissance des besoins en compétences et qualifications des différents secteurs économiques représentent une condition sine qua non en vue de la réussite d'une future politique de placement ou de conseils professionnels.

Toutefois, il importe de relever qu'aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers le manque d'approche systématique au sein de l'ADEM en ce qui concerne les relations avec les employeurs ne s'explique pas seulement par une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi à suivre par chaque agent, allant au détriment des contacts avec le secteur privé, mais est plutôt dû à un manque de visions conséquentes auprès de l'ADEM visant à faire de la prospection

auprès des entreprises une mission fondamentale pour les placeurs (« conseillers professionnels »).

Même si le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi doit être considéré comme étant la tâche principale du placeur, cette dernière ne peut être réalisée efficacement sans l'entretien de relations approfondies avec les employeurs.

L'exposé des motifs met en exergue que, « désormais », il incombe aux « conseillers professionnels », dès qu'une offre d'emploi est déclarée auprès de l'Agence, « de prendre contact avec l'employeur pour déterminer les besoins précis de ce dernier et les particularités relatives à cette offre ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se demandent si la révision des procédures de suivi des demandeurs et le renforcement du nombre de conseillers professionnels pourront réellement engendrer ce renouveau en terme de relations avec le secteur privé. Ne faudrait-il pas plutôt reconsidérer le fonctionnement du « service du développement de l'emploi » par référence à une structure plus flexible (voir ci-dessus) ? Ne faudrait-il pas se poser la question de la nécessité de la réalisation d'autres préalables, notamment en termes de qualifications et de formation des placeurs et des outils informatiques de gestion des profils ?

Il va sans dire que l'OCDE a bien fait de relever que « *le nombre d'assignments de demandeurs inscrits par embauche ne saurait constituer (...) une mesure de résultat* ». Il est en fait scandaleux que les auteurs admettent que dans le passé la pratique existait au sein de l'ADEM qu'un « *nombre plus ou moins élevé de candidats ne disposant pas toujours du profil demandé* » était aiguillonné par le biais d'assignments auprès d'employeurs, qui se voyaient en définitive dans l'impossibilité de les intégrer dans leurs propres structures, faute de profils adéquats.

Le rapport d'audit de l'OCDE est à ce propos éloquent : « *L'ADEM bénéficie d'une obligation légale de notification des offres d'emploi et elle satisfait ces offres par des assignments de demandeurs vers ces postes. La plupart des pays de l'OCDE (l'Allemagne et la Finlande étant des exceptions partielles) ont abandonné cette approche dans les années 80 et 90 pour une approche d'affichage des offres en accès libre ou semi-ouvert. Ils effectuent des assignments directes principalement au cours des processus de suivi personnalisé. L'ADEM semble citer le nombre d'assignments comme une mesure de résultat. Mais en 2005 il y avait environ 40 assignments de demandeurs inscrits pour chaque embauche effective obtenue par cette approche. En même temps, les trois quarts environ des embauches de demandeurs d'emploi ne correspondent pas à des assignments de l'ADEM. L'ADEM devrait prendre, comme mesure de résultat, les placements effectifs de demandeurs plutôt que les assignments. Elle devrait focaliser les services de placement sur l'objectif de retour à l'emploi surtout pour les chômeurs difficiles à placer: Le travail des consultants et du SAPDE [Service d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi] serait évalué selon cet objectif.* »¹⁰

¹⁰ Audit du service public de l'emploi au Luxembourg, David Grubb, Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emplois et migrations N°59, Paris, octobre 2007, page 5

Ce n'est qu'après de nombreux audits et essais de réformes partielles que les autorités pointent finalement du doigt le problème fondamental lié à la méthode de travail et la façon selon laquelle fonctionne le service de placement actuel de l'ADEM.

Il aurait été logique que les placeurs soient tenus de sélectionner depuis un certain temps déjà un nombre restreint de candidats disposant des qualifications recherchées. Il aurait été par ailleurs tout à fait fondamental, même en présence d'une recrudescence du nombre de demandeurs d'emploi, d'opérer, pour des raisons d'efficacité et de responsabilité face à l'employeur et au demandeur, une présélection de candidats potentiels et intéressés.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers comprennent que les auteurs visent à l'avenir à approfondir les relations avec les employeurs par le biais des agences régionales dont le rôle devrait être rehaussé. Elles doutent cependant du fait que l'effort d'anticipation à développer par rapport à un potentiel d'emploi qui se crée et par rapport à des offres d'emploi en gestation puisse être facilement coordonné au niveau national.

Le fait de « développer une bonne connaissance des entreprises de sa région » et de « créer une relation de confiance », combiné à la recherche de demandeurs d'emploi « dans les plus brefs délais », devrait valoriser en théorie le service du développement de l'emploi au niveau individuel de chaque agence régionale. En pratique cependant, tout tient à la motivation des conseillers professionnels de se consacrer à leur mission d'observateurs de la vie économique de leur région et d'être réellement des interlocuteurs accessibles pour les employeurs.

L'exposé des motifs met en évidence la mise en œuvre de projets pilotes avec certains secteurs comme étant des initiatives déterminantes en vue de mener à bien une politique proactive de l'emploi.

Ces projets pilotes « Fit4Job » servent à offrir un encadrement proactif des demandeurs d'emploi, une augmentation de l'employabilité par le biais de diagnostic suivi et de formations adaptées tout comme une collaboration avec les professionnels du secteur.

Bien que la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent explicitement toutes ces initiatives pour les secteurs de la construction et du commerce (Fit4Commerce) par exemple, elles tiennent à rappeler qu'il s'agit en l'occurrence de mesures partielles qui font certes preuve d'un certain succès mais qui en définitive ne permettent pas de résorber une majeure partie du chômage.

On pourrait même aller jusqu'à dire que ces initiatives sont une preuve que l'ADEM elle-même n'a pas réussi à développer des initiatives d'envergure semblables de sa propre initiative et a préféré composer son plan d'action annuel d'une palette de projets pilotes sectoriels.

Toutefois, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers considèrent ces initiatives comme étant importantes, surtout en vue de la préparation d'une coopération future beaucoup plus large entre l'Agence et les employeurs.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent dans ce contexte à ce que les instruments en matière de politique de l'emploi, et plus particulièrement les mesures en faveur de l'emploi visant à rendre les demandeurs d'emploi plus

employables, connaissent davantage de publicité auprès de tous les acteurs concernés : les demandeurs d'emploi, les entreprises et le grand public en général.

Les dépenses du Fonds pour l'emploi révèlent la complexité d'un arsenal de mesures ayant été mises en place pour combattre le chômage. Or, il semble évident que dans la mesure où le nombre d'instruments poursuivant le même objectif, à savoir la lutte contre le chômage, augmente, le nombre de doubles emplois et le risque d'abus s'accroît également.

Il est dans l'intérêt d'une meilleure gestion des demandeurs d'emploi par la nouvelle Agence qu'une réforme des mesures en faveur de l'emploi soit engagée le plus vite possible afin de rendre l'arsenal de mesures plus transparent et plus efficient.

4.1.2. Renforcement du rôle des consultants

L'exposé des motifs du projet de loi sous avis relève que les « relations entre consultants et conseillers professionnels doivent être renforcées et leur coopération et échanges favorisés ».

Or, au vu de cette relation importante entre les deux acteurs sus mentionnés, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent que s'étonner que le terme de « consultant » n'apparaît aucunement dans le texte du projet de loi.

Les consultants qui en principe viennent du secteur qu'ils ont en charge ont une bonne connaissance des compétences et qualifications dont ont besoin les employeurs d'un secteur spécifique. Dès lors, il importera de valoriser davantage les consultants dans le projet de loi, d'une part, ainsi que dans tout le processus de suivi des demandeurs d'emploi, d'autre part.

Par ailleurs, les auteurs devraient lors de révision des procédures internes tenir compte des expériences des consultants détachés par le secteur privé qui à l'état actuel assurent le contact avec les employeurs.

Le recours aux consultants qui a été institutionnalisé depuis 1997 a été une tentative de solution en vue de répondre avec plus d'efficacité aux besoins surtout de l'économie. Toutefois, les auteurs du projet de loi mettent en évidence que le système actuel de coopération entre placeurs et consultants fonctionne mal.

Il convient dès lors d'améliorer substantiellement l'interconnexion entre les conseillers professionnels et les consultants de sorte à rendre les services de l'Agence plus efficace, tant dans l'intérêt des entreprises que des demandeurs d'emploi. Les consultants qui constituent un contact privilégié entre les entreprises et l'ADEM peuvent contribuer à améliorer à l'avenir la compréhension mutuelle, alors que leurs connaissances du terrain devraient être mieux utilisées par les conseillers professionnels.

Dans le passé, le CES a tenu de souligner « *l'importance des démarches du consultant pour comprendre les besoins des employeurs et pour être en mesure d'adapter et d'ajuster les services proposés par l'ADEM dans le cadre du service placement. Ces démarches servent également à motiver et à persuader les employeurs potentiels à collaborer avec l'administration de l'emploi* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont persuadées que le système d'accompagnement mise en place par le biais de consultants proches des employeurs constitue la clé d'un futur système de suivi à opérer par le « service du développement de l'emploi » public et/ou privé.

Cependant, le projet de loi ne donne pas de réponse aux problèmes soulevés par le CES dans son avis annuel 2010 :

« Le consultant apparaît comme un outil efficace pour l'ADEM et un atout tant pour le demandeur d'emploi que pour les entreprises concernées. Leur nombre est cependant insuffisant pour couvrir tous les secteurs d'activité.

En effet, la saisine du consultant par le demandeur d'emploi se fait sur la base volontaire et non obligatoire. Le demandeur d'emploi inscrit peut contacter le consultant du secteur économique recherché en vue de préparer ses démarches de recherche d'emploi. En revanche, le demandeur d'emploi doit se présenter chez son placeur régulièrement, en principe toutes les trois semaines.

Le CES constate que les consultants sont particulièrement appréciés auprès des entreprises et qu'ils semblent assez bien remplir le rôle d'intermédiaire avec le monde économique qui leur était initialement dévolu. Or, force est de constater que les consultants devront plus que par le passé être intégrés dans le cœur du fonctionnement de l'ADEM. »¹¹

Ces réflexions du CES et les constats précédents amènent la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers à faire appel aux autorités compétentes de reconsidérer de fond en comble le modèle de suivi et d'accompagnement préconisé par le projet de loi. Aussi la question importante du financement des consultants ne trouve pas de réponse.

Ne serait-il pas plus logique que de mettre en place une structure efficace qui permette d'intégrer au sein de la même personne la fonction de conseiller professionnel et celle de consultant ?

Les propositions énoncés dans l'exposé des motifs qui rappellent que les « activités des consultants seront donc développés et leurs relations avec les conseillers professionnels mieux organisées » et que les consultants « seront intégrés davantage dans le service du développement de l'emploi » doivent être considérées comme de bonnes résolutions sans que le projet de loi n'intervienne toutefois sur une formalisation quelconque du rôle du consultant et de son implication dans les processus nouveaux à mettre en place.

4.1.3. Recrutement et formation des conseillers professionnels

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que les conseillers professionnels devraient provenir du secteur privé tout en ayant une expérience professionnelle dans les domaines des ressources humaines, du recrutement ou de l'encadrement du personnel. L'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique rappelle qu'en 2010 ont été recrutés 35 « conseillers professionnels »

¹¹ Avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2010, CES, Luxembourg, avril 2010, page 54

supplémentaires sous le statut d'employé de l'Etat provenant principalement du secteur privé où ils ont acquis leur expérience professionnelle.

Même si les initiatives de recrutement se situaient dans un contexte de réforme partielle, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis qu'il aurait fallu d'abord adopter le projet de loi de réforme de l'ADEM avant de se lancer dans une vague de recrutement tous azimuts et de développement du réseau d'agences régionales.

Par référence aux remarques précédentes, il aurait été préférable de définir une toute nouvelle structure de conseil et d'accompagnement des demandeurs d'emploi sous un statut privé au lieu d'opter pour une structure mixte qui inclut des placeurs ayant le statut de fonctionnaire et des conseillers professionnels ayant le statut d'employé de l'Etat. Il importe qu'à l'avenir l'Agence dispose d'une certaine flexibilité en matière de décisions d'embauche.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont du même avis que les auteurs du projet de loi que le volet « formation » constituera à l'avenir un élément fondamental dans le développement d'un service de qualité au profit des employeurs et des demandeurs d'emploi.

Comment développer une approche anticipative autour des besoins futurs des employeurs et des compétences d'analyse et d'appréciation des profils multiples des demandeurs d'emploi si l'Agence ne motive pas ses collaborateurs et surtout les conseillers professionnels à se former continuellement ?

Le volet formation comme d'ailleurs celui concernant l'informatique sont les domaines où le projet de loi mentionne explicitement un potentiel de collaboration avec des agences des pays voisins.

Il va de soi que les considérations liées à la formation systématique des conseillers professionnels ont leur valeur quel que soit la forme juridique, publique ou privée, que prendrait le futur service du développement de l'emploi.

4.1.4. Efficacité dans l'exécution des tâches des conseillers professionnels

L'efficacité dans l'exécution de la mission du conseiller professionnel devrait se situer sur deux niveaux :

- d'une part, dans la définition du profil du demandeur d'emploi et de l'accompagnement de ce dernier et
- d'autre part, dans la communication de profils adaptés des demandeurs d'emploi à l'adresse des employeurs présentant des besoins précis.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi sur la base d'un profilage détaillé doit assurer un suivi individuel et adapté à la personne permettant également de responsabiliser le demandeur dans sa recherche d'un emploi.

Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, les relations entre les conseillers professionnels et les demandeurs d'emploi ne doivent pas se limiter à des contacts répétés et de courte durée. Le suivi individualisé devrait prendre à l'avenir la forme d'entretiens substantiels et de plus longue durée permettant d'identifier le profil du demandeur d'emploi, son parcours professionnel, son employabilité ainsi que ses propres attentes par rapport à un futur emploi.

Or, il est un fait qu'un tel suivi personnalisé n'est possible que si les conseillers professionnels disposent du temps nécessaire en vue de se consacrer aux entretiens avec les demandeurs et aux initiatives de suivi. Pour atteindre cet objectif, les auteurs argumentent qu'il faut, à part une augmentation des effectifs, procéder également à une simplification des procédures en place.

Dans ce but, une nouvelle procédure de première inscription plus allégée est introduite suivi d'un premier entretien personnalisé plus étendu avec le conseiller professionnel.

Pour ce qui est de la communication des profils adaptés de demandeurs d'emploi à l'adresse des employeurs, il sera procédé à l'avenir à une sélection d'un nombre restreint de candidats disposant des qualifications recherchées.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent avec intérêt toutes ces nouvelles pistes.

Toutefois, de nombreuses initiatives passées visant à augmenter l'efficacité des placeurs et l'accompagnement sont restées lettres mortes. Dès lors, elles ont des doutes que la nouvelle procédure apporte une réelle amélioration.

Dans ce contexte, il importe de rappeler qu'à partir de 2012, les frontaliers auront la possibilité de recourir aux services de l'Agence, ce qui entraînera un volume de services de conseils en augmentation continue.

Par ailleurs, il est utile de rappeler que dans d'autres pays européens les entretiens avec les demandeurs d'emploi se font à des échéances plus courtes. L'OCDE avait recommandé en 2007 : « Avec des moyens toujours limités, il est sans doute efficace de créer deux niveaux de placeurs: placeurs juniors qui effectuent les entretiens de tous les 15 jours et placeurs-conseillers impliqués dans les travaux plus complexes comme la négociation avec le chômeur d'un plan d'action écrit et signé. »¹²

4.2. La réforme de l'ADEM doit davantage responsabiliser les demandeurs d'emploi

4.2.1. Eliminer les freins actuels à la politique de l'emploi

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se sont toujours exprimées en faveur de toute mesure visant à réaliser une activation aussi précoce que possible des demandeurs d'emploi, en les incitant à rechercher et à accepter un nouvel emploi dans les meilleurs délais. Ceci évitera qu'ils s'enlisent dans une attitude passive, étant donné l'indemnisation fort généreuse du chômeur, et qu'il existe une interdépendance entre l'allocation de chômage et d'autres aides sociales.

Une majorité des changements de textes opérés depuis 2006 avait pour objet une plus grande responsabilisation du demandeur d'emploi ou du chômeur indemnisé et la création d'incitatifs à l'adresse de ce dernier pour qu'il se mobilise de sa propre initiative et fasse un effort plus conséquent et régulier de rechercher un emploi.

¹² Audit du service public de l'emploi au Luxembourg, David Grubb, Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emplois et migrations N°59, Paris, octobre 2007, page 56

Malheureusement ces adaptations n'ont pas apporté les résultats escomptés.

Les organisations patronales, considèrent la politique de réduction du chômage et de rétablissement du plein emploi comme une priorité politique, à laquelle elles entendent contribuer activement.

Ainsi, des efforts considérables ont été déployés au cours de ces dernières années par les organisations des employeurs en vue de faire réduire le chômage et plus particulièrement celui des jeunes : campagnes de sensibilisation auprès des entreprises, notamment afin d'augmenter les postes d'apprentissage, conclusions de nouvelles conventions cadre avec des fédérations et organisations patronales afin de faciliter la conclusion de stages.

Il va sans dire que si la politique de lutte contre le chômage a sa raison d'être, elle ne fait cependant que combattre les symptômes d'un problème structurel dont les causes vont au-delà des effets de la crise économique actuelle et ne sont pas uniquement à rechercher dans une création d'emplois insuffisante.

La raison principale du chômage actuel réside bel et bien dans le manque de qualification des demandeurs d'emplois : au mois de décembre 2010, environ 50% de la population de chômeurs était classée dans la catégorie « niveau inférieur »; en d'autres termes, ces personnes avaient uniquement accompli la scolarité obligatoire.

D'autres causes, qui sont pourtant difficilement quantifiables, sont à rechercher au niveau des mentalités et comportements : par exemple des déficiences au niveau des compétences sociales, un manque de flexibilité en ce qui concerne la nature des travaux et/ou des horaires proposés, un manque de mobilité, etc.

Il est un fait qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi qui, s'ils retrouvaient un emploi, gagneraient un salaire proche du salaire social minimum, ne sont pas réellement motivés à accepter un tel poste de travail, alors que le différentiel de revenu entre le salaire social minimum, d'une part, et l'indemnité de chômage, d'autre part, est peu élevé, d'autant plus si l'on prend en compte les frais générés par le travail, comme les frais de déplacement, les frais relatifs à la tenue vestimentaire, les repas, etc.

4.2.2. Renforcer l'employabilité des demandeurs d'emploi par des mesures qualifiantes

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que le développement de formations qualifiantes devrait se faire en coopération étroite avec les secteurs économiques respectifs.

Etant donné que les mesures en faveur de l'emploi ont pour objectif d'augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi résidents, tout en les dotant des qualifications et compétences nécessaires, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent que le projet de loi sous avis n'inclut pas de réforme des instruments et mesures en faveur de l'emploi, notamment de mesures concrètes et nouvelles en ce qui concerne l'amélioration des qualifications des demandeurs d'emploi.

Même si les mesures de formations réalisées par l'ADEM peuvent sembler potentiellement efficaces comme outil de placement, des analyses faites dans le passé ont montré des taux d'attrition élevés à chaque stade du processus: par exemple, par référence à un cas repris dans le Rapport d'activité de l'ADEM de 2005, sur 125 personnes convoquées à l'atelier de présélection, 75 se présentent, 12 sont présélectionnées par le formateur, 10 terminent la formation et 5 sont engagées (c'est-à-dire seulement 4% des personnes convoquées à l'origine).

Même si la nouvelle convention de collaboration proposée peut servir de base en vue de guider de façon plus efficace le demandeur d'emploi et de l'orienter vers des mesures plus qualifiantes, ces mesures partielles ne pourront pas contrebalancer les insuffisances du système de l'enseignement national, tout comme les déficiences en matière de politique d'orientation scolaire et professionnelle.

Il est un fait que la difficulté inhérente aux « mesures en faveur de l'emploi », et plus particulièrement les emplois « aidés », est l'effet « de carrousel » : cet effet se produit quand les participants aux mesures se retrouvent au chômage avec les droits à l'indemnisation renouvelés. Il importe dès lors d'éviter plus que jamais à l'avenir que les personnes difficiles à placer passent de mesure en mesure sans jamais réintégrer le marché classique de l'emploi.

4.2.3. Bilan de compétence et plan de formations qualitatives adaptés aux profils des demandeurs d'emploi

Il est un fait qu'une partie des demandeurs d'emplois réussissent à trouver un emploi sans formation additionnelle ou reconversion professionnelle. Cependant, tel n'est pas le cas pour un nombre important de demandeurs inscrits à l'ADEM. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers partagent l'avis des auteurs du présent projet de loi qu'un rôle important incombe donc à la future Agence dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue.

En principe, par référence à l'exposé des motifs, le bilan de compétences sert notamment à orienter un demandeur soit vers un emploi soit vers une formation si ses qualifications ne permettent pas une insertion rapide. L'offre de formation constitue dès lors un élément crucial du suivi personnalisé des demandeurs et devra être adaptée aux besoins spécifiques du demandeur en question tout en tenant compte des perspectives sur le marché du travail.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers font appel aux autorités de pousser davantage les formations à la carte permettant de répondre à des besoins spécifiques des demandeurs d'emploi. Elles préconisent un renforcement des méthodes de coopération avec le secteur privé en vue de la réalisation de formations transmettant des compétences recherchées par les différents secteurs de l'économie nationale.

Elles mettent en garde devant le fait que l'orientation professionnelle est devenue au fil des années un vaste domaine de préoccupation de la part de multiples autorités et acteurs publics et privés. Elles plaident par conséquent en faveur d'un rééquilibrage des missions entre le service existant s'occupant des apprentis et la nouvelle mission d'orientation professionnelle relative aux salariés et demandeurs d'emploi.

Il importera plus que jamais d'éviter un amalgame de concepts et de notions similaires mais pas nécessairement identiques autour de l'orientation professionnelle. D'autres concepts seront définis par le biais de projets de loi actuellement sur la voie législative, tels que les « conseillers en orientation » ou la « maison d'orientation », dont il faudrait absolument tenir compte dans le présent contexte.

4.2.4. Stratégie d'activation spécifique : Application de sanctions efficaces

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers insistent vivement auprès du Gouvernement à ce qu'une activation aussi précoce que possible des demandeurs d'emploi avec comme corollaire une responsabilisation accrue de ces derniers soit mise en œuvre et même renforcée par des mesures complémentaires.

Il s'agit en l'occurrence d'une condition sine qua non de la réforme de l'ADEM mais également de la législation sur le chômage en général qui devrait pousser le chômeur à prendre sa situation en main et à trouver un emploi surtout de sa propre initiative.

Ainsi, le principe de l'activation de sa propre initiative représente, aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, l'épine dorsale de la politique préconisée par les autorités gouvernementales visant à confronter les bénéficiaires des indemnités de chômage complet avec des obligations renforcées.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent que l'approche prévue de responsabiliser la personne concernée par une convention formelle est un moyen de suivi et de guidance utile et efficace pour les demandeurs d'emploi concernés, permettant en définitive une orientation en matière d'insertion ou de réinsertion des demandeurs d'emploi plus individualisée.

Toutefois, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se doivent de constater que le texte regorge de nombreuses imprécisions quant à la mise en pratique de la convention de collaboration par la future Agence.

Elles sont d'avis que le recours à un règlement grand-ducal d'exécution tel que prévu dans le Code du travail ne va pas clarifier le point essentiel à leurs yeux, qui est celui de l'accroissement de la responsabilisation du demandeur d'emploi. Ce dernier devrait devoir être contraint plus directement de se mobiliser de sa propre initiative par la présentation de façon régulière de preuves à l'ADEM qu'il a lui-même réalisé un effort de mobilisation.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne peuvent accepter que les responsabilités des demandeurs d'emploi soient ainsi limitées dans les faits, étant donné que les textes restent flous quant aux efforts propres à déployer dans le cadre de la recherche active d'un emploi approprié et qu'en fin de compte les obligations réelles ne vont pouvoir être déduites que du texte même de la convention.

Il va de soi que dans la pratique l'Agence devra constater le non-respect des obligations par le demandeur d'emploi, surtout lorsqu'elle veut décider de l'application des sanctions prévues, notamment d'une suspension de paiement de l'indemnité de chômage. Ainsi, les textes laissent présumer que ce sera surtout l'Agence qui à l'avenir sera la partie prenante à la convention de coopération et qui se verra davantage responsabilisée à guider et orienter la personne concernée.

Il importe aussi de relever que les sanctions relevées dans l'exposé des motifs existent déjà dans les dispositions en vigueur. Ainsi, il est prévu qu'un demandeur d'emploi qui refuse de faire les démarches nécessaires pour rechercher un emploi et qui n'entend pas collaborer avec l'Agence, « pourra » être sanctionné et le bénéfice du soutien de l'Agence lui sera retiré. Les auteurs précisent qu'il en sera de même pour les demandeurs qui ne se présentent pas aux rendez-vous fixés.

Ainsi, la non-présentation, sans excuse valable, sera sanctionnée par la perte du droit à l'indemnité de chômage complet pour sept jours de calendrier (en cas de récidive pour 30 jours de calendrier) pour les demandeurs indemnisés et la suspension du dossier d'inscription et le retrait des indemnités de chômage complet du demandeur d'emploi indemnisé pour une durée de deux mois (en cas de récidive pour 26 semaines), pour les demandeurs non-indemnisés. Le refus de signer, « sans motifs valables et convaincants », la convention de collaboration entraîne la suspension de la gestion du dossier du demandeur d'emploi pendant deux mois et le retrait des indemnités de chômage complet du demandeur d'emploi indemnisé.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que les autorités octroient des sanctions différentes en fonction du type de client (demandeur indemnisé ou demandeur non-indemnisé) sans toutefois justifier des choix opérés.

Elles plaident à ce que les sanctions soient appliquées.

5. Analyse critique de certains éléments de réforme programmés

5.1. Au lieu d'introduire une « Commission de suivi » : privilégier un renforcement des missions du Comité permanent de l'emploi et du travail

A titre de rappel, par référence à l'article L. 651-1. du Code du travail, la mission et les tâches du Comité permanent de l'emploi et du travail qui avait fait l'objet d'une réforme en 2007 se définissent comme suit :

Il « (...) est chargé d'examiner régulièrement la situation en matière

a) d'emploi et de chômage,

b) de conditions de travail, de sécurité et de santé des travailleurs. »

« (...) le comité surveille la situation, l'évolution et le fonctionnement du marché de l'emploi luxembourgeois au regard notamment de l'utilisation optimale des forces de travail en coordination avec la politique économique et sociale, de la composition des offres et demandes d'emploi, du recrutement de travailleurs non ressortissants d'Etats membres de l'Espace économique européen et de la Confédération helvétique, de l'application de la législation concernant la prévention et la lutte contre le chômage et de la législation concernant les relations entre l'Administration de l'emploi et les employeurs.

A cette fin le comité peut notamment faire établir et examiner:

- des études sur la structure de la main-d'oeuvre;
- des bilans globaux et sectoriels de main-d'oeuvre;
- des analyses des professions et de leur évolution technique;
- des études sur les profils des offres et demandes d'emploi;

- des études sur l'évolution de l'emploi;
- des statistiques sur les fluctuations du marché du travail;
- des études sur des problèmes en relation avec l'emploi et le chômage et la formation professionnelle;
- des comptes-rendus sur les résultats obtenus par les services de placement;
- des études sur les infractions à la législation sociale luxembourgeoise.

Sur la base de l'examen des données précitées, le comité pourra notamment émettre des propositions sur les actions à entreprendre:

- en vue de rapprocher les offres et les demandes d'emploi;
- en vue de réduire les inadéquations constatées sur le marché du travail;
- sur base de l'examen des problèmes rencontrés par les services de placement et les services de la formation professionnelle dans l'exécution de leurs missions, en vue d'améliorer l'efficacité des prestations offertes par ces services aux entreprises et aux demandeurs d'emploi et d'accroître le taux de pénétration de l'Administration de l'emploi sur le marché du travail;
- en vue d'améliorer les mécanismes de contrôle de l'application de la législation sociale luxembourgeoise.

Le comité pourra recommander aux ministres concernés de prendre les décisions nécessaires pour ajuster l'action et le fonctionnement des administrations relevant de leurs compétences respectives, et notamment de l'Administration de l'emploi (...). »

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont d'avis que les missions et tâches du Comité permanent de l'emploi et du travail pourraient très bien être étendues en vue d'une intégration des tâches spécifiques attribuées à la nouvelle « commission de suivi » de l'Agence, pour le cas où cela s'avérerait utile et nécessaire. Il est un fait que les missions du Comité permanent de l'emploi et du travail sont déjà très larges et on peut présupposer que les missions réservées à la commission de suivi sont parfaitement assimilables avec celles dudit comité.

Ainsi, la Commission de suivi :

- Est chargée d'accompagner et d'évaluer l'accomplissement des missions et tâches de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ;
- Elle peut rendre des avis sur la mise en œuvre de la politique de promotion de l'emploi et les activités de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de celle-ci ;
- Elle peut entendre des experts et des représentants de personnes, entreprises ou secteurs directement concernés par les questions relevant de sa compétence ;
- Elle peut demander à la direction de l'Agence pour le Développement de l'Emploi toute information nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues ;
- Elle fait un rapport annuel à l'intention du ministre ayant l'Emploi dans ses attributions qui peut lui demander des avis spécifiques ;
- Elle peut formuler des propositions et des recommandations sur les actions nécessaires à entreprendre pour assurer la mise en œuvre des missions et tâches par l'Agence pour le Développement de l'Emploi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident dès lors en faveur d'un renforcement des missions du Comité permanent de l'emploi et du travail et s'oppose à toute introduction de commissions nouvelles. Elles y voient un risque réel de double emploi avec les structures existantes. Par ailleurs, on pourrait interpréter l'instauration d'une Commission de suivi comme étant une sorte d'alibi surtout en vue d'enlever toute responsabilité au management de l'Agence en cas d'échec de la réforme projetée.

Les deux chambres professionnelles ne voient pas non plus l'utilité d'une commission mixte et donc le partage des responsabilités qui en découle si aucun moyen d'action n'est fourni aux acteurs associés dans ce contexte.

5.2. Procédure nouvelle en cas de recrutement à l'étranger : introduction d'une procédure automatique

Le projet de loi sous avis vise à aménager légèrement la procédure en cas de recrutement de l'employeur à l'étranger.

Ainsi, la nouvelle Agence va faire office de filtre par rapport à des ressortissants de pays tiers. Ne sont désormais admissibles à présenter une demande en obtention d'une autorisation de séjour que les ressortissants de pays tiers qui ont trouvé un employeur qui s'est fait certifier par l'Agence qu'il a le droit de recruter la personne de son choix. D'après les auteurs du projet de loi, cette attestation pourra être demandée au plus tôt trois semaines à partir de la déclaration de poste pour permettre à l'Agence de procéder à une recherche parmi les demandeurs d'emploi inscrits et, le cas échéant, de les proposer à l'employeur.

L'employeur doit donc collaborer avec l'Agence afin d'obtenir l'attestation requise. Il doit ainsi remplir l'obligation légale de déclarer le poste vacant.

En ce qui concerne le salarié potentiel, ce dernier doit être en possession de l'attestation, remise par l'Agence à l'employeur. A ce moment, la procédure peut alors avancer très rapidement sans risque que la demande ne soit refusée pour non déclaration de poste vacant.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers notent que cette nouvelle procédure allégée peut accélérer le processus de décision auprès de l'employeur intéressé par des ressortissants de pays tiers. Elles regrettent toutefois que, pour le cas où l'employeur a régulièrement déclaré le poste vacant, il doit encore de sa propre initiative demander l'attestation auprès de l'Agence.

Aux yeux de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, le projet de loi devrait prévoir, dans l'esprit d'une simplification administrative plus étendue, une transmission automatique de l'attestation à l'employeur après un délai de trois semaines depuis la déclaration de poste vacant.

6. Promouvoir la mobilité de l'emploi par des mesures innovatrices

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers estiment que la réforme de l'ADEM et en même temps la lutte contre le chômage doit s'inscrire dans un concept plus global de politique en faveur de l'emploi. Ainsi, elle devra englober des aspects de droit du travail permettant d'aboutir à une plus grande mobilité des personnes sur le marché du travail. Celle-ci constitue en effet un préalable à une intégration plus dynamique des demandeurs d'emploi au marché du travail, d'un côté, et à un ressourcement optimal des entreprises en personnes présentant les compétences et profils requis, de l'autre.

Elles renvoient pour le surplus aux propositions formulées à cet égard dans le passé, dont notamment: faciliter le recours au contrat de travail à durée déterminée et allonger la durée des contrats en question ; allonger les périodes d'essai dans les contrats de travail devant stimuler l'embauche de personnes difficilement placables ; faciliter le recours au prêt temporaire de main-d'œuvre ; appliquer des grilles de salaires reposant davantage sur les compétences et les performances que sur l'âge ou l'ancienneté dans l'intérêt de l'employabilité des travailleurs âgés etc.

* * *

Par référence aux remarques critiques formulées ci-dessus et étant donné l'existence d'incohérences au niveau de la mise en œuvre de la réforme de l'ADEM ainsi que de l'organisation de la future Agence, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, après consultation de leurs ressortissants, ne sont pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.