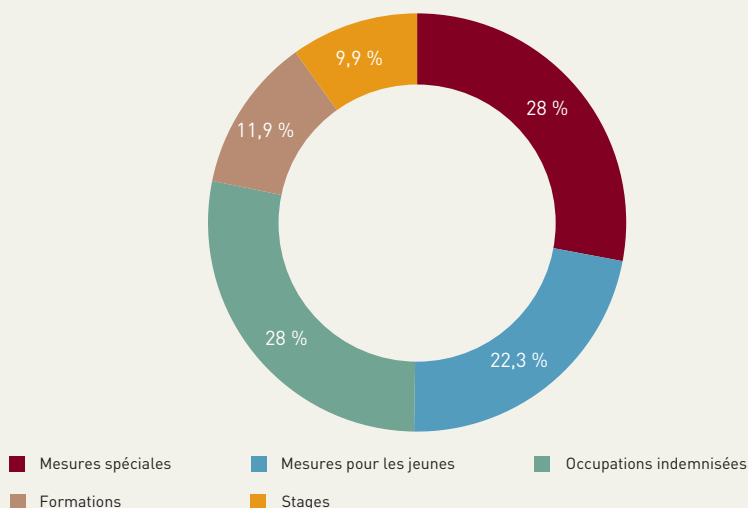


IMPACT STATISTIQUE DES MESURES POUR L'EMPLOI

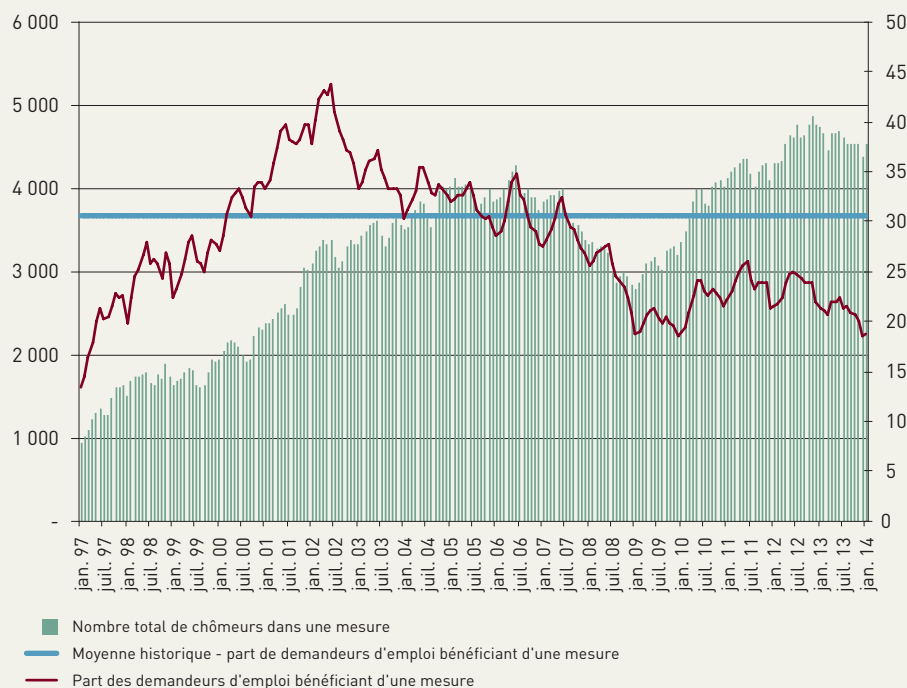
Graphique 1

Répartition des mesures pour l'emploi
(en pourcentage du total)

Source : ADEM, calculs BCL

Graphique 2

Mesures pour l'emploi



Source : ADEM, calculs BCL

L'Administration pour le Développement de l'Emploi (ADEM) propose une panoplie de mesures de soutien destinées aux demandeurs d'emploi inscrits et censées améliorer l'employabilité de ces derniers. Ces mesures, qui sont partie intégrante de la politique « active » de l'emploi, peuvent se décliner sous différentes formes. En 2013, près d'un tiers des demandeurs d'emploi concernés étaient affectés à des mesures « spéciales », destinées aux chômeurs non-indemnisés et pris en charge par des associations sans but lucratif (y compris les initiatives syndicales et locales). De même, 28,0% étaient affectés à des occupations ou activités temporaires indemnisées (telles des travaux d'utilité publique ou collective). Près d'un quart étaient affectés à des mesures spécialement conçues pour les jeunes chômeurs. Venaient enfin des activités d'insertion professionnelle sous forme de stages ou formations.

Il convient de rappeler qu'une personne en mesure n'est pas considérée comme chômeur « au sens strict », bien qu'elle soit inscrite en tant que demandeur d'emploi auprès de l'ADEM. Par

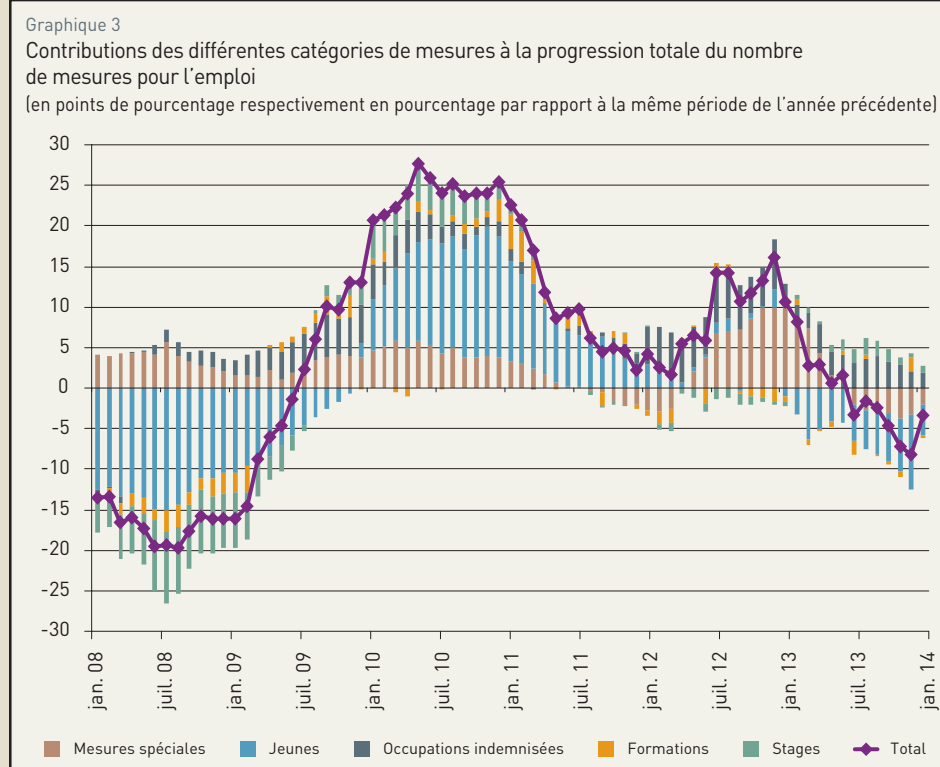
conséquent, les chômeurs bénéficiant d'une mesure se retrouvent exclus du champ d'application du taux de chômage officiel, tel que recensé par les autorités. Notons de surcroît que ce procédé n'est pas spécifique au Luxembourg, mais répond aux standards du Bureau International du Travail. Aussi, une hausse du nombre de mesures induit – toutes choses égales par ailleurs – une hausse de l'emploi national et une baisse mécanique du taux de chômage officiel, et inversement.

EVOLUTION DES MESURES POUR L'EMPLOI

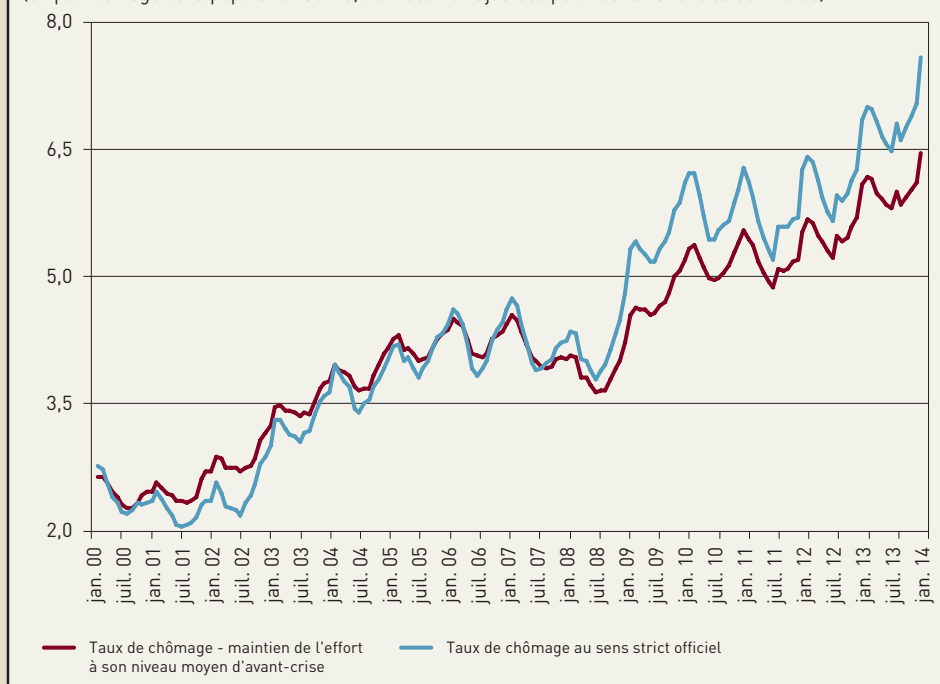
Le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure pour l'emploi a nettement progressé depuis le milieu des années 1990. Après s'être temporairement replié entre 2007 et 2009, le nombre de mesures a fortement rebondi dans le sillage de la récente crise économique et financière, atteignant des sommets historiques au cours de la deuxième moitié de l'année 2012. Cette progression a permis de contenir la hausse du chômage au sens strict et a soutenu l'emploi national, particulièrement résistant lors de la récente crise.

Le recul observé depuis le début de l'année 2013 est en partie imputable à des événements exceptionnels, de nature juridique. Rap-

pelons en effet que conformément à la Loi du 16 décembre 2011, les adaptations temporaires des mesures en faveur des jeunes chômeurs sont arrivées à échéance fin 2012 et que la nouvelle loi n'est entrée en vigueur qu'en date du 2 avril 2013. Or, dans l'attente de la promulgation de la nouvelle loi, certaines entreprises ont préféré ne pas renouveler les contrats-jeunes existants ou ne pas en créer de nouveaux. Le repli du nombre de mesures s'est traduit par une baisse mécanique du niveau de l'emploi national et une hausse corrélative du chômage au sens « restreint ». Contrairement aux attentes, on n'a à l'heure actuelle pas encore assisté à un effet de rattrapage des mesures pour l'emploi. Celles-ci ont au contraire poursuivi leur trajectoire descendante au cours des derniers mois, notamment celles spécialement conçues pour les jeunes chômeurs. Au final, sur l'ensemble de l'année 2013, le nombre de mesures destinées aux jeunes chômeurs a diminué de près de 20%. Il convient également de souligner le recul observé depuis le mois de juillet du côté des mesures



Graphique 4
 Simulations du taux de chômage en cas de maintien de l'effort de mesures
 (en pourcentage de la population active; données non ajustées pour les variations saisonnières)



Sources : ADEM, STATEC, calculs BCL

mique que le chômage), qui demeure à l'heure actuelle largement inférieure à sa moyenne historique d'avant-crise¹⁹.

IMPACT STATISTIQUE DES MESURES POUR L'EMPLOI

Nonobstant cette évolution mitigée, les mesures de soutien à l'emploi représentent encore 20% du total des demandeurs d'emploi et ont un impact statistique important sur le niveau du chômage officiel et sur celui de l'emploi résident.

Dès lors, il est légitime de se poser la question de savoir quel serait le niveau actuel du taux de chômage si l'effort lié aux mesures pour l'emploi (tel que mesuré par la proportion de chômeurs dans une mesure) avait été maintenu au niveau moyen observé avant la crise (soit une part moyenne de 30,6%). Des simulations révèlent que – toutes choses égales par ailleurs – le maintien de l'effort de mesures à son niveau moyen d'avant-crise aurait un impact baissier sur le taux de chômage au sens

dites « spéciales ». Ce recul serait (en partie du moins) attribuable à la réduction des effectifs dans certaines initiatives sociales pour l'emploi¹⁸.

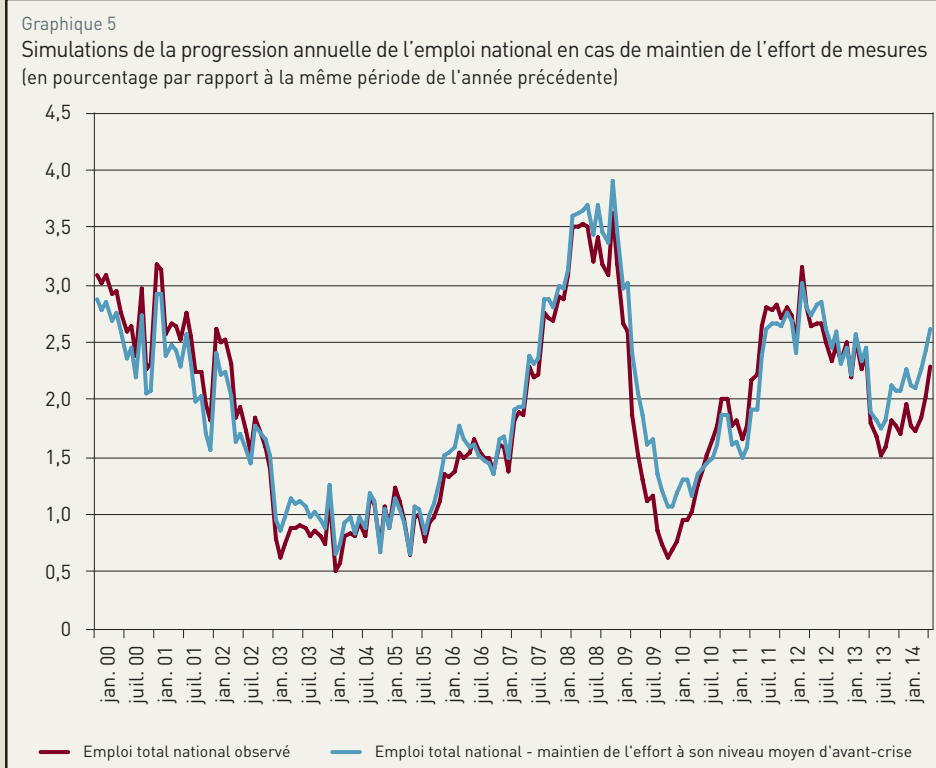
La proportion de demandeurs d'emploi dans une mesure a atteint un pic en 2002, avant de s'inscrire en baisse jusqu'au déclenchement de la crise. Après avoir enregistré un léger redressement jusqu'au début de l'année 2011, la ré-intensification de la crise s'est soldée par une recrudescence du nombre total de chômeurs et une tendance légèrement descendante de la part des mesures pour l'emploi (le nombre de celles-ci ayant progressé de manière moins dyna-

18 Selon les plus récentes données disponibles, en 2012, 2 248 demandeurs d'emplois ont bénéficié de ces mesures (parmi lesquels 1 402 étaient toujours inscrits dans une mesure au 31 décembre 2012). Suite aux irrégularités constatées dans le cadre de l'audit des comptes de certaines initiatives, l'initiative « Objectif Plein Emploi » (OPE), qui encadrait plus de 700 demandeurs d'emploi, a récemment été mise en liquidation. Bien que les informations disponibles ne permettent pas de déterminer l'impact final de cette liquidation sur le nombre de demandeurs d'emploi dans une mesure (et in fine sur le chômage au sens strict), cet impact est probablement plus faible que ce à quoi on pourrait s'attendre. Rappelons en effet que certains centres d'initiatives et de gestion (CIG) locaux et régionaux qui faisaient partie du réseau OPE ont décidé de se retirer du réseau. On pourrait dès lors supposer que certains de ces centres ont poursuivi leurs initiatives sociales, de sorte que l'impact final sur les demandeurs d'emploi a probablement été (partiellement) mitigé.

19 Il convient de noter que les mesures pour l'emploi peuvent évoluer de manière pro- ou contra-cyclique. Dans le cas pro-cyclique, les mesures diminuent lors de phases de ralentissement et augmentent lors de reprises. Dans ce cas, les mesures pour l'emploi permettraient aux entreprises de recruter à un moindre coût (une partie du salaire étant subventionnée par l'Etat). En revanche, en cas de nature contra-cyclique, les mesures augmentent lors de creux économiques et diminuent lors de phases d'expansion. Dans un tel cas de figure, le rôle des mesures est essentiellement de favoriser la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail dans un contexte conjoncturel morose. Au cours de la récente crise, les mesures de soutien ont évolué de manière contra-cyclique, celles-ci ayant augmenté alors que la progression de l'emploi a fortement décéléré. La hausse observée s'explique essentiellement par la forte progression des mises au travail ou autres occupations indemnisées (y compris les mesures spéciales) ainsi que de la hausse des contrats de travail subventionnés pour les jeunes chômeurs.

strict de 0,6pp en moyenne entre septembre 2008 et fin 2013, avec un effet particulièrement important sur la période la plus récente. En effet, en 2013, le taux de chômage « fictif » calculé à effort constant se serait établi à 6,0% en moyenne, soit 0,9pp en deçà des 6,9% réellement observés.

De même, le maintien de l'effort de mesures au niveau moyen observé avant la crise aurait eu un impact haussier sur le taux de croissance annuel de l'emploi national de l'ordre de 0,1pp (entre septembre 2008 et décembre 2013). Sur la période la plus récente, on constate que l'effort additionnel en matière de mesures aurait engendré une croissance additionnelle de l'emploi résident de 0,3pp en 2013, ce dernier s'accroissant de 2,1% en glissement annuel, contre les 1,8% observés.



Sources : ADEM, STATEC, calculs BCL

Les simulations réalisées ci-avant n'ont aucunement vocation à évaluer l'efficacité des mesures proposées par l'ADEM - exercice qui nécessiterait inévitablement l'étude de trajectoires et l'accès à des données longitudinales. Les simulations réalisées dans le présent encadré révèlent uniquement l'impact statistique non négligeable de ces mesures sur l'évolution du chômage (au sens « strict ») officiel et celle de l'emploi national. Le maintien de l'effort à un niveau supérieur à celui enregistré actuellement permettrait certes d'atténuer la hausse du chômage au sens strict, mais ne permettrait pas de l'enrayer. Cela n'aurait par ailleurs aucun impact sur le taux de chômage au sens large, qui inclut les chômeurs en mesure. Par conséquent, l'analyse du taux de chômage au sens large revêt un intérêt particulier pour l'analyse conjoncturelle, dans la mesure où elle est susceptible d'apporter des informations pertinentes sur les causes de l'évolution à court terme du chômage au sens strict. En effet, un mouvement baissier de ce dernier peut être le reflet d'une embellie conjoncturelle (et d'une baisse concomitante du chômage) ou simplement d'un « transfert » de chômeurs vers des mesures pour l'emploi.

1.2.3 Les activités sectorielles

1.2.3.1 Industrie et construction

En 2012, la production industrielle pour l'ensemble des secteurs a connu un recul de 3,8%. Cette baisse de la production est observée dans tous les secteurs, à l'exception des biens d'équipement dont la production a progressé sur l'ensemble de l'année.