

marché du travail luxembourgeois semble se confirmer (accélération de la croissance de l'emploi, redressement du volume de travail, hausse de la demande de travail, baisse du chômage partiel etc.), des zones d'ombres subsistent. Notamment, le chômage de longue durée toujours élevé, ce qui témoigne des difficultés de certains chômeurs à retrouver un emploi, en particulier les demandeurs peu qualifiés, âgés ou souffrant d'une incapacité de travail. Les récents accords signés entre le gouvernement et les partenaires sociaux constituent sans doute un pas dans la bonne direction. Ces accords nécessitent cependant des efforts soutenus dont les effets ne se feront pleinement ressentir qu'à moyen terme.

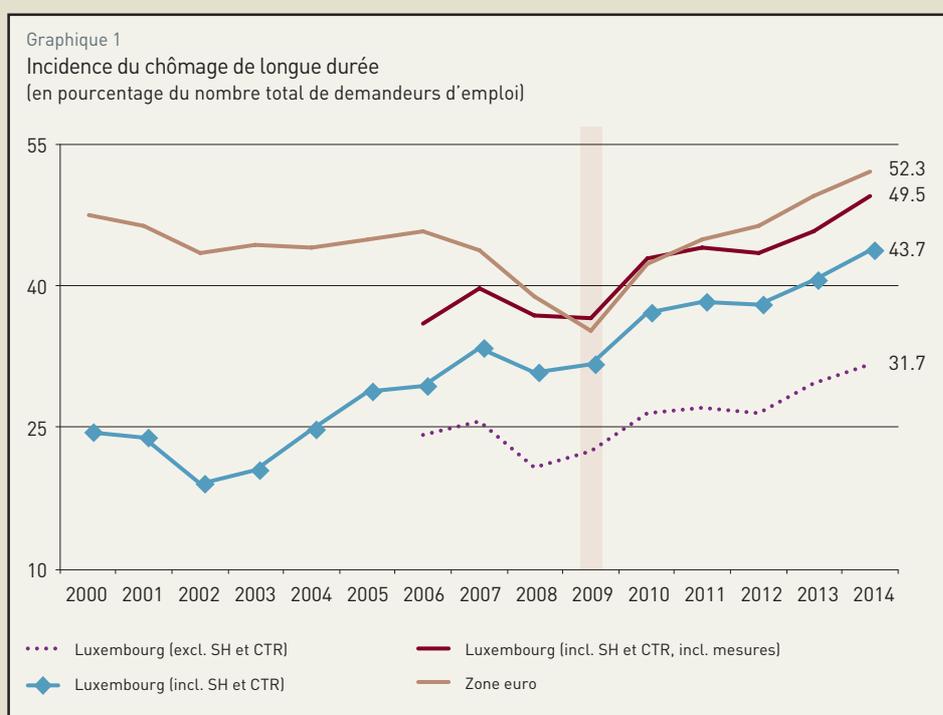
Encadré 3 :

## LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, TENANTS ET ABOUTISSANTS

Bien que les effets de la reprise conjoncturelle aient commencé à se manifester sur le marché du travail, le chômage de longue durée stagne. Or, ce dernier a des conséquences économiques, financières et sociales importantes, tant au niveau individuel que collectif. L'objectif de cet encadré est d'analyser le phénomène du chômage de longue durée au Luxembourg. Une revue de la littérature économique permettra en outre de mettre en exergue quelques facteurs susceptibles de contribuer à la persistance du chômage et d'en dégager des pistes de réflexion.

### 1. LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE AU LUXEMBOURG

Depuis l'année 2000, le taux de chômage global a progressé de plus de 4 points de pourcentage pour s'établir à 6,9% à l'heure actuelle (voir graphique 10 page 30). Cette hausse, certes modérée en comparaison internationale, est inquiétante dans la mesure où elle est couplée à une progression continue de l'emploi. Pire, l'incidence du chômage de longue durée, généralement mesuré par la part des demandeurs d'emploi au chômage depuis douze mois ou plus<sup>24</sup>, est passée



Remarque : les données de la zone euro correspondent à des moyennes annuelles. Celles pour le Luxembourg correspondent à des moyennes annuelles jusqu'en 2005, suivies de celles disponibles au 31 décembre de chaque année à partir de 2006 (en raison des données disponibles et par souci de cohérence).

Sources : ADEM, EUROSTAT, calculs BCL

24 Notons que les statistiques sont susceptibles de sous-estimer l'ampleur de ce phénomène en excluant les chômeurs dits «découragés», ceux qui travaillent (involontairement) à horaire réduit ou ceux qui subissent des périodes de chômage courtes mais récurrentes. Notons par ailleurs que le concept de demandeurs d'emploi disponibles (au sens strict) exclut ceux qui bénéficient d'une mesure pour l'emploi. En 2014, 71,3% de ces derniers étaient à la recherche d'un emploi depuis plus de 12 mois. Si certaines des mesures pour l'emploi peuvent être assimilées à des emplois [aidés], d'autres le sont beaucoup moins (stages, formations etc.). La décision d'inclure ou d'exclure l'une ou l'autre mesure nécessiterait inévitablement une prise de position sur l'efficacité de chaque mesure à réinsérer les chômeurs sur le marché du travail primaire. Ceci n'étant pas l'objet de cet encadré, notre analyse se focalisera sur le chômage «au sens strict».

de 23% en 2000 à près de 44% actuellement, ce qui est symptomatique de l'existence de problèmes structurels sur le marché du travail.

Cet accroissement s'explique en partie par la contribution des chômeurs bénéficiant du statut de *salarié handicapé* (SH) ou de *travailleur à capacité de travail réduite* (CTR) et qui ont une faible capacité de réinsertion sur le marché de l'emploi. En témoigne la longévité du chômage de cette population, dont près de 90% a été sans emploi depuis plus de douze mois et plus des 2/3 même depuis plus de deux ans. Elle représente à elle seule 42,8% des chômeurs de longue durée au Luxembourg. La prise en compte des salariés souffrant d'un handicap ou d'une incapacité de travail partielle, *a priori* très éloignés de la vie active, tend à surestimer le chômage de longue durée. Les données disponibles ne permettant pas de distinguer les chômeurs dont l'incapacité est de nature à rendre leur réinsertion (quasi-) impossible de ceux ayant au contraire une réelle perspective d'emploi, l'analyse qui suit exclut l'intégralité de cette population particulièrement vulnérable. La tendance négative observée au cours des dernières années a été certes atténuée mais nullement inversée : dès lors, près de 32% des demandeurs d'emploi au sens strict ont été au chômage depuis plus de douze mois.

### 1.1 Profil des chômeurs de longue durée

Au Luxembourg, le chômage de longue durée touche essentiellement les hommes, les chômeurs âgés de plus de 40 ans et les peu qualifiés.

Tableau 1

#### Répartition des chômeurs selon diverses caractéristiques

(en pourcentage par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi disponibles dans chaque catégorie)

		CHÔMAGE < 12 MOIS			CHÔMAGE > 12 MOIS			EMPLOI TOTAL		
		2006	2013	2014	2006	2013	2014	2006	2013	2014
Genre	Hommes	50,0	54,3	53,1	49,3	56,4	54,6	62,3	60,2	60,1
	Femmes	50,0	45,7	46,9	50,7	43,6	45,4	37,7	39,8	39,9
Age	< 25 ans	22,1	18,1	17,3	17,3	9,5	9,0	6,5	5,2	5,1
	25-29 ans	14,3	15,2	14,7	13,0	10,5	9,9	13,0	11,7	11,6
	30-39 ans	27,2	28,0	28,4	19,3	24,0	23,4	33,0	29,4	29,2
	40-49 ans	23,4	24,9	24,2	24,1	28,1	28,1	29,4	31,2	30,8
	> 50 ans	12,9	13,8	15,3	26,4	27,9	29,7	18,0	22,4	23,3
Education	Niveau inférieur	47,5	36,5	36,4	49,1	47,6	45,2			
	Niveau moyen inférieur	11,8	11,2	11,0	11,5	11,8	11,1			
	Niveau moyen supérieur	26,3	26,8	26,7	25,0	19,7	22,7	nd	nd	nd
	Niveau supérieur	13,2	19,6	20,6	13,8	15,0	15,9			
	Non précisé	1,4	6,0	5,3	0,5	5,9	5,2			
Branche de production / occupation	A - Professions libérales, techniciens et assimilés	10,7	12,5		11,1	9,2				
	B - Directeurs et cadres administratifs supérieurs	2,1	3,3		1,7	2,3				
	C - Employés de bureau	16,0	16,1		18,7	13,5				
	D / F / J - Vendeurs, transports, horeca	25,3	24,4	nd	22,2	22,5	nd	nd	nd	nd
	E - Secteur primaire	1,8	2,5		1,9	3,5				
	G - Travailleurs des communications	0,1	0,1		-	0,2				
	H/I - Artisans ou ouvriers	27,7	25,7		29,0	31,6				
	K - Autres services	14,5	13,7		15,5	17,1				
L - Pas de demande prioritaire	1,8	1,6		-	-					

Secteur d'activité	CHÔMAGE < 12 MOIS			CHÔMAGE > 12 MOIS			EMPLOI TOTAL		
	2006	2013	2014	2006	2013	2014	2006	2013	2014
A - secteur primaire			2,4			3,3			
B - Arts et spectacle			0,8			1,0			
C - Banque, assurance, immobilier			3,4			2,6			
D/G/N - Commerce, horeca et transports			32,7			31,0			
E - Information et communications			1,8			1,5			
F / H - Construction et industrie	nd	nd	18,1	nd	nd	20,2	nd	nd	nd
I - Installation et maintenance			2,9			2,9			
J - Santé			1,0			0,8			
K - Services à la personne et à la collectivité			19,3			22,6			
M - Support à l'entreprise			16,5			14,0			
ND - Non disponible			1,1			0,1			

*Remarque : Les données relatives au chômage, issues des fichiers de l'ADEM font référence à la situation telle qu'observée au mois de décembre de chaque année. Les données de l'emploi, issues des fichiers de la sécurité sociale, représentent la situation telle que présente au mois de mars de chaque période. Cette divergence au niveau des périodes d'observation, qui s'explique par la disponibilité des données, ne devrait pas impacter les résultats des analyses étant donné que les caractéristiques personnelles des chômeurs ou des employés ne changent pas de manière significative à court terme.*  
Source: ADEM, STATEC, calculs BCL

Au niveau professionnel / sectoriel, les chômeurs de longue durée ont recherché majoritairement un emploi dans les activités liées au commerce, à l'horeca et aux transports, dans les services personnels ou collectifs ainsi que dans la construction et l'industrie. Globalement, on remarque que les chômeurs de longue durée ne se sont pas fondamentalement distingués de ceux de courte durée. En revanche, en comparaison avec leur poids respectif dans l'emploi, on constate que les femmes, les jeunes (de moins de 25 ans) et les personnes âgées de plus de 50 ans ont été extrêmement touchés par le chômage en général (et sa composante de longue durée). A titre d'illustration, si les jeunes ne représentaient que 5,1% de l'emploi total, ils constituaient 9,0% des chômeurs de longue durée.

## 1.2 Impact de la crise

La récente crise économique a principalement impacté les populations qui – avant même son déclenchement – étaient les plus enclines au chômage de longue durée. Ainsi, l'allongement de la durée du chômage après 2009 s'explique essentiellement par la contribution des demandeurs d'emploi masculins, âgés de plus de 40 ans et des chômeurs peu qualifiés (expliquant respectivement 57,3%, 59,3% et 49,1% de la hausse observée).

Au niveau professionnel, ce sont principalement les professions ouvrières et artisanales ainsi que celles liées au commerce au sens large (y compris transports et horeca) qui ont été le plus affectées par la crise. Ces caractéristiques socioprofessionnelles ne sauraient évidemment pas être appréciées les unes indépendamment des autres. Aussi, la forte hausse du chômage de longue durée des hommes s'expliquerait, en partie du moins, par leur surreprésentation dans des branches davantage soumises à la concurrence internationale.

## 2. LES CONSÉQUENCES DE LA PERSISTANCE DU CHÔMAGE

Le passage par des périodes de chômage prolongées a tout d'abord un impact négatif sur la situation financière de l'individu et de sa famille. A ce *coût financier* individuel s'ajoute celui supporté par la collectivité, sous forme de revenus de remplacement ou d'assistance. La détérioration de la situation financière globale se répercute inévitablement sur l'activité économique, via par exemple un recul de la consommation. En outre, l'enlèvement dans le chômage peut dégrader durablement les perspectives salariales des chômeurs dans la mesure où leur pouvoir de négociation s'amenuise au fur et à mesure que leur capital humain se déprécie (Nichols, Mitchel et Lindner, 2013 ; Rothstein, 2011). Cette *dépréciation des compétences*, l'érosion du capital social (perte de réseaux professionnels) et d'éventuels *effets de stigmatisation ou de découragement*

réduisent l'employabilité des personnes sans emploi et à terme la capacité productive de l'économie. Aux répercussions économiques et financières s'ajoutent l'*impact social* (distanciation de la vie active, exclusion sociale ou pauvreté) et un *impact sur la santé* (mentale et physique).

### 3. REVUE DE LA LITTÉRATURE ÉCONOMIQUE : DÉTERMINANTS DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE ET PISTES DE RÉFLEXION SUR DES RÉFORMES POTENTIELLES

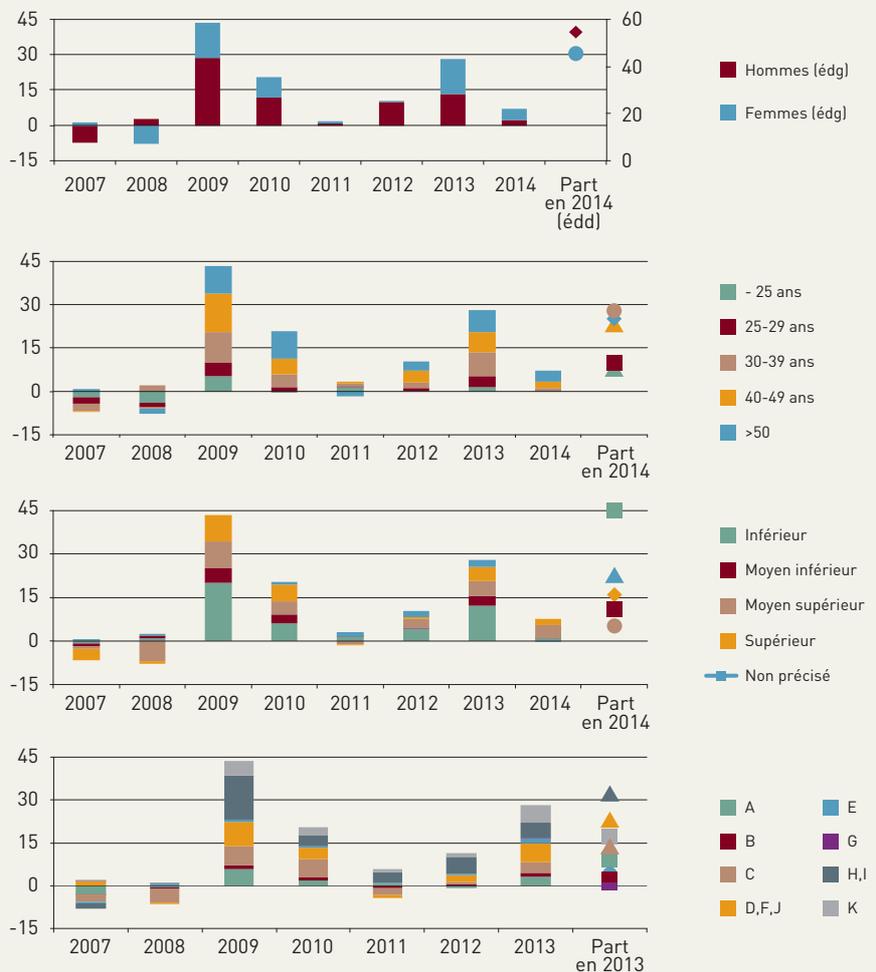
#### 3.1 Les caractéristiques personnelles et socioéconomiques

Selon la littérature économique, le chômage de longue durée tend à se concentrer parmi des populations défavorisées et souffrant d'une employabilité réduite (Decreuse et Di Pavola, 2002 ; Fougère, 2000 ; Genevois et Leduc, 2013 ; Machin et Manning, 1998). La persistance du chômage chez les chômeurs âgés

s'expliquerait par une perception (sans doute erronée) des entreprises selon lesquelles ces derniers seraient caractérisés par une capacité d'adaptation réduite, des problèmes de santé fréquents et des revendications salariales (plus) élevées. En outre, les séniors se caractériseraient par une intensité (ou une efficacité) de recherche d'emploi plus faible en raison d'effets de découragement ou d'une optique de retraite anticipée. L'incidence plus importante du chômage de longue durée selon le *genre* ou la *nationalité* s'expliquerait davantage par la distribution sectorielle ou professionnelle de chaque catégorie de personnes plutôt que par ces caractéristiques intrinsèques. La *situation familiale* (p.ex. la présence d'enfants dans le ménage) pourrait également affecter l'intensité de la recherche d'emploi et la durée du chômage. A cela s'ajoute le *niveau de formation*. En effet, les entreprises tendraient à favoriser l'embauche de chômeurs qualifiés dans la mesure où le niveau de formation est susceptible de fournir des indications sur leur productivité. Du côté des chômeurs, l'intensité de recherche d'emploi augmenterait avec le niveau de qualification vu que le salaire potentiel plus élevé (associé à l'emploi) augmente le coût (d'opportunité) d'être au chômage. Aussi, l'*ancienneté au chômage* serait elle-même un déterminant

Graphique 2

Contribution des différentes catégories de chômeurs à la progression du chômage de longue durée (en points de pourcentage)

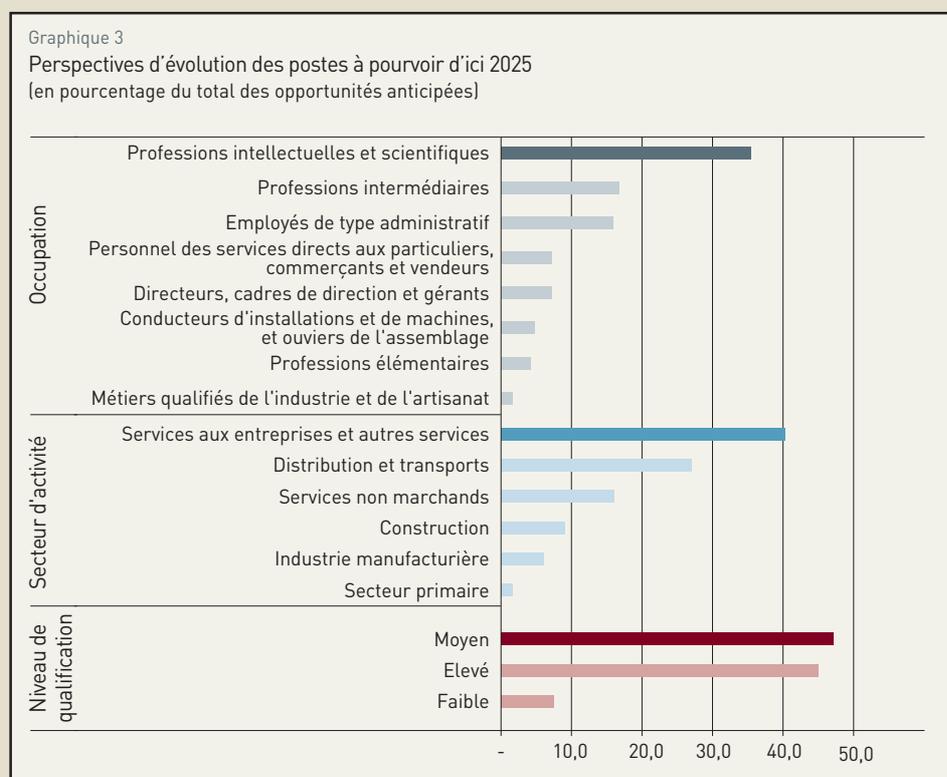


Sources : ADEM, calculs BCL

important de la durée de celui-ci, via des effets de signal (négatifs envers les employeurs potentiels), des effets de découragement ou encore l'atrophie des connaissances<sup>25</sup>.

L'allongement progressif de la durée du chômage s'expliquerait également par un mauvais *appariement entre l'offre et la demande de travail*, suite par exemple à des mutations structurelles de l'économie (Elsby, Hobijn et Sahin, 2010). Au Luxembourg, la part dans l'emploi des secteurs à faible valeur ajoutée et à forte teneur en main-d'œuvre (industrie, construction etc.) s'est sensiblement repliée au cours des dernières décennies. De même, sous l'effet d'une spécialisation croissante, les compétences demandées dans des secteurs requérant *a priori* un bas niveau de formation ont tendance à s'élever progressivement<sup>26</sup>.

La confrontation entre demandes d'emploi et offres d'emplois non satisfaites confirme l'existence de difficultés d'ap-



Sources : CEDEFOP, calculs BCL

pariement intersectoriel au Luxembourg. Celles-ci seraient particulièrement importantes dans des occupations requérant *a priori* un niveau de formation faible ou moyen, telles que les autres services, les métiers liés au secteur primaire ou encore les professions ouvrières et artisanales. L'inadéquation entre l'offre et la demande de travail pourrait s'accroître au cours des années à venir si la main-d'œuvre disponible omet de s'adapter aux nouvelles exigences du marché du travail. Des études anticipent en effet la poursuite de la tertiarisation de l'emploi au Luxembourg avec comme corollaire, une demande accrue de main-d'œuvre moyennement ou hautement qualifiée.

Au-delà de ces éléments socioprofessionnels, la littérature économique identifie plusieurs facteurs (institutionnels ou autres) susceptibles d'affecter le niveau du chômage et sa durée. Les effets induits sont cependant difficilement quantifiables dans la mesure où les institutions revêtent une dimension qualitative et multidimensionnelle. Une analyse approfondie des causes et des remèdes du chômage de longue durée au Luxembourg nécessiterait l'accès à des micro-données permettant

25 Selon une étude empirique réalisée sur des données luxembourgeoises sur la période 1994-1998 (Brosius, 2001), l'âge (< 41 ans), le niveau de formation (faible) et le statut d'indemnisation semblent avoir un impact sur la durée du chômage.

26 En témoignent les difficultés de recrutement rencontrées par les employeurs qui jugent difficiles 21% des embauches dans l'horeca, 15% dans la construction, 14% dans l'industrie et 12% dans le commerce (Genevois, 2011).

de suivre les individus dans le temps. En l'absence de telles données, la partie suivante énumère quelques facteurs – tels qu'avancés par la littérature économique – susceptibles de favoriser la persistance du chômage.

### 3.2 La législation sur la protection de l'emploi

Selon la littérature économique, une *législation sur la protection de l'emploi* trop restrictive tendrait à réduire la rotation de la main-d'œuvre (et, *in fine*, à allonger la durée du chômage). En effet, si une telle législation permettait de contenir les pertes d'emploi lors d'un repli de l'activité, elle serait également un frein à l'embauche en période de reprise, les entreprises craignant les coûts de licenciement en cas de nouveau retournement conjoncturel (Commission européenne, 2012 ; Nickel, 1997 ; OCDE, 2004).

Le Luxembourg est caractérisé par une législation sur la protection de l'emploi relativement restrictive pour ce qui est des contrats de travail temporaires ou à durée déterminée. Or, ce type de contrat confère une flexibilité accrue aux entreprises en leur permettant de s'ajuster à un moindre coût en cas de repli temporaire de la demande. Si un assouplissement de la législation sur les contrats de travail temporaire pouvait bénéficier aux chômeurs de longue durée, il conviendrait de ne pas exacerber la dualité du marché du travail, qui selon la théorie économique, bénéficierait aux salariés disposant d'un emploi stable (les « insiders ») aux dépens des travailleurs temporaires et des chômeurs (les « outsiders »)<sup>27</sup>. Il conviendrait par ailleurs d'éviter que les salariés ne restent piégés dans ce type d'emploi précaire<sup>28</sup>.

Au final, si la théorie économique s'accorde sur un effet négatif de la législation en matière de protection de l'emploi sur la rotation de la main-d'œuvre, les résultats des études empiriques sont en revanche bien plus mitigés, ce qui s'explique par les difficultés de mesure du degré de protection de l'emploi et les problèmes de comparabilité *intra-pays* (Bassanini et Duval, 2006 ; Nickell, 1997 ; OCDE, 2004).

### 3.3 Mécanismes de formation des salaires

Les institutions internationales pointent régulièrement du doigt le système luxembourgeois de formation salariale et en particulier son *système d'indexation automatique* qui empêcherait un ajustement baissier des salaires réels lors d'un choc économique. Il n'en résulte cependant pas forcément qu'il faille abolir le mécanisme d'indexation. Il importerait avant tout de réfléchir à des mécanismes appropriés et durables de modulation. Aussi, selon des études de l'OCDE (2010), le niveau (élevé) du  *salaire minimum* nuirait à la demande de travail et réduirait la marge de manœuvre des entreprises face à des chocs. La part importante (en comparaison internationale) du nombre de travailleurs du secteur privé rémunérés au voisinage du salaire minimum témoignerait de la nature contraignante de ce dernier. Une réforme du salaire minimum nécessiterait cependant des analyses approfondies et impliquerait vraisemblablement aussi une refonte du revenu minimum garanti et d'autres prestations sociales susceptibles d'influer sur l'offre de travail.

### 3.4 Les revenus de remplacement

Les revenus de remplacement ont pour objectif de conférer à leurs bénéficiaires une protection adéquate contre les aléas de la vie. Si l'essence même de ces revenus ne peut être remise en cause, leur conception est – selon la littérature économique – susceptible de contribuer à l'allongement de la durée du chômage.

27 Selon cette théorie, les coûts de rotation de la main d'œuvre (coût de recrutement, de formation, de licenciement, etc.) confèreraient aux *insiders* un pouvoir de négociation important, même en cas de chômage élevé. Pouvoir qui serait un frein à l'ajustement du marché du travail lors d'un choc économique et empêcherait la baisse du chômage.

28 Selon le Statec (2013), la probabilité de transition d'un emploi temporaire (CDD) vers un emploi permanent (CDI) a diminué entre 2007 et 2011 au Luxembourg.

Des *indemnités-chômage* trop élevées augmenteraient le salaire de réserve des chômeurs (indemnisés) et réduiraient leurs incitations (financières) à accepter un emploi. La *durée des droits aux allocations de chômage* exercerait également un impact négatif sur la longévité du chômage (Nickell, 1997). Des études empiriques révèlent que l'intensité de la recherche d'emploi tend à augmenter au cours des semaines qui précèdent l'expiration des droits aux allocations de chômage et à retomber par la suite avant la date butoir, vraisemblablement en raison d'effets de découragement (Krueger et Mueller, 2008 ; Mortensen, 1977). D'autres études identifient un pic de flux de sortie du chômage (vers l'emploi et l'inactivité) autour de l'expiration des droits aux allocations (Meyer, 1990). Pour ce qui est des chômeurs non-indemnisés en revanche, qui incluent les chômeurs de longue durée, la littérature fait état d'une intensité de recherche relativement constante dans le temps<sup>29</sup>.

Selon diverses études, rehausser les incitations à travailler passerait par exemple par l'introduction d'un système d'allocations dégressives (OCDE, 2005)<sup>30</sup> ou une diminution du montant des indemnités-chômage (OCDE, 2010). Cependant, si des travaux de la BCL (Pierrard, 2007) révèlent qu'une diminution du montant des allocations de chômage contribuerait effectivement au recul du chômage (via un effet baissier sur le salaire de réserve des chômeurs et un effet favorable sur les offres d'emploi), ils identifient également des effets ambigus (potentiellement néfastes) sur le bien-être de la population.

Dans ses publications, l'OCDE évoque régulièrement l'existence de *trappes à inactivité* au Luxembourg, c'est-à-dire de situations où des personnes non éligibles aux indemnités-chômage (comme les chômeurs de longue durée), mais bénéficiant d'autres revenus d'assistance sociale, se retrouvent piégées en raison de faibles incitations à travailler (Carone, Immervoll, Paturot et Salomäki, 2004 ; OCDE, 2005, 2007). Au Luxembourg, le gain financier lié à l'acceptation d'un emploi serait particulièrement faible pour les chômeurs de longue durée peu qualifiés (percevant des prestations sociales et dont les perspectives salariales sont modestes)<sup>31</sup>.

Au final, le choix d'augmenter ou de réduire l'offre de travail dépend non seulement de la générosité des revenus de remplacement mais d'une multitude d'autres facteurs, dont notamment la manière dont est conçue le système de prélèvements et de prestations dans son ensemble<sup>32</sup>. La lutte contre le chômage de longue durée nécessite donc une réponse globale.

Les mesures évoquées ci-avant ne représentent aucunement des propositions de réforme (qui nécessiteraient des analyses approfondies). Elles constituent une liste non-exhaustive de réflexions qui sont avancées par la littérature économique.

#### 4. POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

La lutte contre le chômage et sa composante de longue durée passerait également par la mise en place de politiques actives du marché du travail efficaces.

29 Selon Mortensen (1977), une hausse du montant des indemnités-chômage (ou un allongement de la durée d'indemnisation) inciterait les chômeurs non-indemnisés ou arrivant en fin de droits à augmenter leur effort de recherche d'emploi. Ceci s'expliquerait par le fait que la hausse du taux d'indemnisation accroît l'utilité liée au chômage indemnisé dans le futur et donc l'utilité de retrouver aujourd'hui un emploi (qui ouvrira les droits à l'indemnisation).

30 Un tel système dégressif existe déjà au Luxembourg où le plafond des allocations de chômage est réduit de 250% du salaire social minimum au cours des six premiers mois de chômage à 200% par la suite (et 150% en cas de prolongation de l'indemnisation au-delà de 12 mois). Suite à la crise, le gouvernement a décidé que la baisse du plafond à 200% du salaire social minimum n'interviendrait qu'après 9 mois de chômage et que le deuxième plafond serait suspendu. Il convient de s'assurer que ces mesures temporaires (censées prendre fin en décembre 2015) ne s'éternisent pas afin de réduire les effets dés-incitatifs potentiels qui peuvent en résulter.

31 Les incitations financières à travailler sont mesurées via des indicateurs tels le *taux marginal de participation* qui indique quelle est la part des revenus bruts additionnels qui est « annulée » (via l'imposition du revenu du travail et le retrait des prestations sociales) lorsqu'une personne passe du chômage ou de l'inactivité à l'emploi.

32 S'y ajoutent d'autres facteurs liés aux préférences individuelles. Ainsi, si d'un point de vue financier, il serait rationnel pour un chômeur de ne pas accepter un emploi impliquant un revenu inférieur à son revenu actuel, il peut percevoir cet emploi comme un tremplin vers le marché du travail avec des perspectives de carrière favorables, ce qui justifierait d'accepter cette offre, (OCDE, 2005).

- Les approches de demande ont pour objectif d'augmenter la demande de travail ou de l'orienter vers l'embauche de populations spécifiques (comme les chômeurs de longue durée). Parmi les mesures phares, on distingue notamment la *création directe d'emplois publics* ou de *stages*. Ces occupations, généralement de courte durée, permettent aux chômeurs de maintenir un lien avec le monde professionnel et d'augmenter leur employabilité. L'efficacité de ces mesures à réinsérer durablement les chômeurs sur le marché du travail « ordinaire » dépend néanmoins de leur conception (Commission Européenne, 2012 ; Duell, 2012 ; Meager et Evans, 1998). Des mesures *i.* combinant des périodes d'emploi (aux caractéristiques proches de celles du marché du travail primaire) et des périodes de formation ou *ii.* ciblées sur des populations défavorisées seraient plus efficaces que des mesures à large échelle par exemple (en raison d'effets de stigmatisation).

Parmi les approches de demande, on dénombre aussi les *subventions salariales*, qui permettent aux entreprises d'embaucher à un moindre coût et d'évaluer prospectivement des salariés potentiels. Selon des études empiriques (Commission Européenne, 2012 ; Duell, 2012 ; Meager et Evans, 1998), les subsides salariaux auraient des effets positifs lorsqu'ils sont ciblés sur des populations vulnérables, dans la mesure où ils orientent la demande de travail vers des chômeurs qui n'auraient peut-être pas été considérés autrement (effets de discrimination et de sélection). Ce type de mesure présente cependant également des inconvénients qui peuvent réduire leur efficacité. Au coût financier élevé subi par la collectivité (OCDE, 2011), s'ajoutent des effets de substitution (favorisant l'embauche de certains chômeurs au détriment d'autres), des effets d'éviction (favorisant la création d'emplois dans les entreprises bénéficiaires au détriment des autres) et des effets d'aubaine (via une utilisation abusive par des entreprises qui, même en l'absence de ces subventions, auraient créé ces emplois) (Commission Européenne, 2012 ; Meager et Evans, 1998 ; OCDE, 2002).

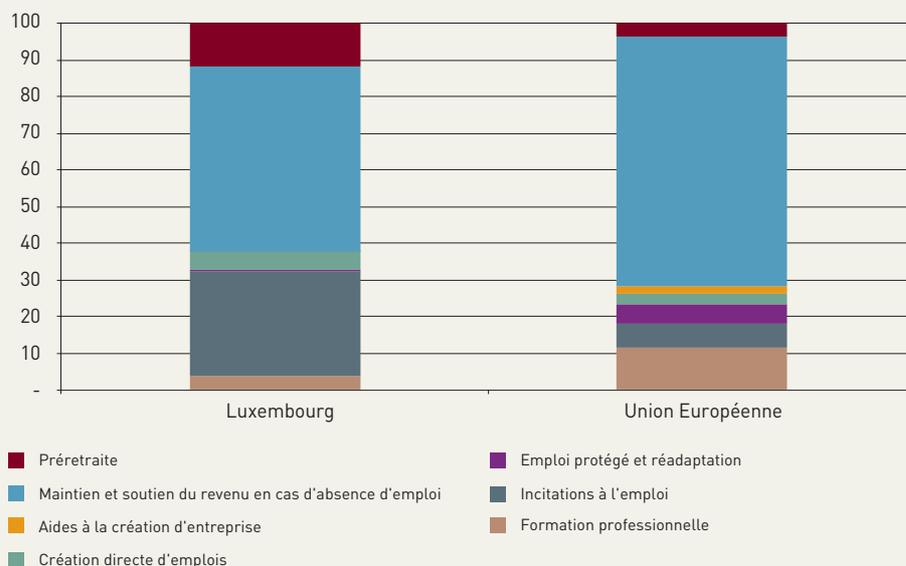
- Les approches d'offre visent à augmenter les chances des chômeurs à réintégrer le marché du travail. Elles peuvent se décliner sous différentes formes (Commission Européenne, 2012 ; Meager et Evans, 1998) : introduction de clauses de participation effective à des activités de recherche d'emploi, de conditions de formation ou de clauses d'acceptation d'offres jugées « appropriées » (OCDE, 2009)<sup>33</sup>, rehaussement des incitations à accepter une offre d'emploi (même faiblement rémunérée) via l'octroi d'aides financières conditionnées à l'emploi. Mentionnons à titre d'exemple l'introduction de seuils d'activité jusqu'auxquels les revenus additionnels générés ne seraient pas « annulés » par l'imposition ou le retrait d'une partie des prestations (Commission Européenne, 2012 ; Meager et Evans, 1998). Ce type de mesure peut inciter les chômeurs à accepter un emploi faiblement rémunéré ou à temps partiel. De même, dans certains pays, le chômeur qui retrouve un emploi avant l'expiration de ses droits se voit octroyer une prime censée compenser partiellement la « perte » des allocations auxquelles il aurait eu droit. Ceci peut encourager les chômeurs à retrouver un emploi le plus rapidement possible (OCDE, 2005). S'y ajoutent des mesures de type « aide au réemploi », telles qu'elles existent au Luxembourg et qui incitent les chômeurs à accepter un emploi moins bien rémunéré que l'ancien. Ce type d'aides doit cependant être conçue de manière à réduire autant que possible les effets d'aubaine. Certaines entreprises pourraient en effet en tirer profit en embauchant des salariés systématiquement au salaire minimum. En outre, l'objectif étant de réinsérer le chômeur sur le marché du travail, les aides accordées aux employeurs pourraient être conditionnées à l'embauche au-delà de la durée de la subvention (OCDE, 2009). Une autre approche serait d'introduire des crédits d'impôts sur les revenus salariaux des travailleurs à bas salaires, ce qui renforcerait les incitations à travailler et réduirait la pauvreté au travail. De tels crédits d'impôts impliqueraient néanmoins une charge financière importante pour la collectivité et seraient susceptibles de réduire les incitations à augmenter le volume de travail (en raison de leur retrait lorsque le revenu augmente).

A souligner également d'autres types de mesures d'activation, comme par exemple le profilage (individuel) des demandeurs d'emploi ou la création de plans d'action individuels (meilleure orientation des chômeurs et meilleur appariement entre offre et demande de travail) (Commission Européenne, 2012 ; Duell, 2012 ; Meager et Evans, 1998 ; OCDE, 2009).

Au Luxembourg, les dépenses pour les différentes politiques sur le marché du travail (hors dépenses administratives) représentaient en 2012, 555,4 millions d'euros, soit 1,3% du PIB, contre 1,7% au niveau de l'Union dans son ensemble.

33 Rappelons que la réforme de l'ADEM prévoit un renforcement des contrôles et des sanctions en cas de refus (successifs) non-justifiés d'une offre d'emploi.

Graphique 4  
Répartition des dépenses en politiques (actives et passives) du marché du travail  
selon le type de mesures  
(en pourcentage du total)



Remarque : En raison de la disponibilité des données, celles relatives au Luxembourg font référence à l'année 2012 et celle de l'Union Européenne à l'année 2011.

Sources : EUROSTAT, calculs BCL

Ces dépenses se répartissent en 62,2% pour les mesures dites « passives », destinées au soutien du revenu en cas de perte d'emploi ou au financement des préretraites et en 37,8% pour les mesures « actives ». Hors mesures de (ré-)intégration (professionnelle) en faveur des salariés handicapés, les politiques actives ne représentaient plus que 1,1% du PIB en 2012.

Une ventilation plus fine révèle qu'au Luxembourg, 3/4 des dépenses pour mesures d'activation sont des mesures d'incitations à l'emploi, dont 28,6% correspondent aux indemnités compensatoires (pour salariés reclassés), 21,9% sont liées à l'aide au réem-

ploi, 9,5% sont destinées aux salariés handicapés et 8,8% concernent l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée; 12,7% des mesures actives concernent des créations directes d'emplois ; seulement 9,8% des dépenses en politiques actives concernent des mesures de formation professionnelle, principalement sous la forme de stages<sup>34</sup>, ce qui, étant donné l'apparente inadéquation entre offre et demande de travail, est surprenant.

De nombreuses mesures se concentrent sur la réinsertion de personnes qui sont en situation de chômage de longue durée. Toutefois, eu égard aux conséquences négatives du passage par des périodes de chômage, de plus en plus de voix s'élèvent en faveur de mesures préventives et d'une intervention précoce (Commission Européenne, 2012 ; Decreuse et Di Paola, 2002 ; Meager et Evans, 1998). Le coût financier élevé et le risque élevé d'effets d'aubaine plaident cependant pour un ciblage des populations les plus défavorisées (peu qualifiés, âgés etc.)<sup>35</sup>.

Dans ce contexte, il convient de mentionner la réforme de l'ADEM, dont l'entrée en vigueur début 2012 constitue un pas dans la bonne direction. Parmi les mesures prévues dans le cadre de cette réforme, il convient de citer en particulier i) le recrutement de personnel additionnel afin de diminuer la charge de demandeurs d'emploi par placeur, ii) l'élargissement du champ de recrutement des conseillers au secteur privé, iii) la formation continue de ces derniers et iv) la décentralisation au niveau régional des services publics de l'emploi. La réforme prévoit également un profilage systématique des demandeurs d'emploi et la mise en place d'un accompagnement individualisé. Ce système est censé permettre une meilleure orientation

34 Selon les données issues du Rapport d'activité du Ministère du Travail, en 2013, le Fonds pour l'emploi a dépensé 687,3 millions d'euros, dont 47% concernaient des indemnités de chômage, 34,3% des actions en faveur de l'emploi (hors stages professionnels et préretraites), 10% étaient liés au financement de préretraites, 6,1% aux formations et stages de réinsertion professionnelle et 2,5% concernaient des mesures spéciales pour jeunes chômeurs.

35 Une telle approche n'élimine néanmoins pas complètement l'effet d'aubaine dans la mesure où rien n'empêche une personne peu qualifiée de retrouver (seule) rapidement un emploi ou au contraire un chômeur hautement qualifié de sombrer dans le chômage de longue durée.

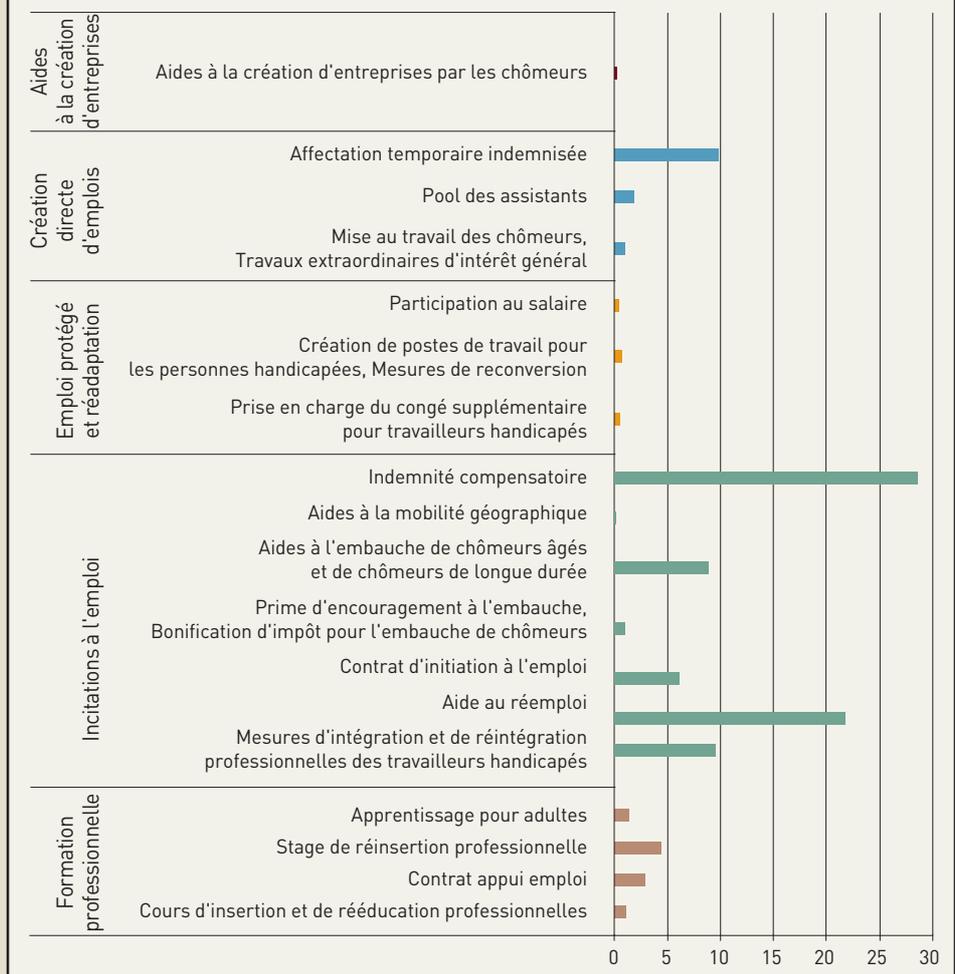
du demandeur d'emploi via l'analyse de son parcours professionnel antérieur, l'établissement d'un bilan de ses compétences et l'analyse de son employabilité. En contrepartie, la réforme prévoit un renforcement des conditions d'activation (incitations des demandeurs d'emploi à s'inscrire plus rapidement auprès des services de placement, à rechercher activement un emploi et à accepter des offres jugées « appropriées »). Les droits et obligations des demandeurs d'emploi sont désormais formalisés (par écrit) dans une convention de collaboration. Notons que la mise en pratique de la réforme n'a pas encore entièrement abouti. Les effets de cette réforme ne devraient se manifester que graduellement au cours du temps. A terme, il conviendra cependant d'analyser et de mesurer l'efficacité des mesures mises en place.

**CONCLUSION**

Le chômage de longue durée est un fléau lourd de conséquences économiques et financières, tant au niveau individuel que collectif. Il constitue de surcroît une menace à la cohésion sociale. Au Luxembourg, le nombre de personnes au chômage depuis douze mois ou plus n'a cessé de progresser au cours des dernières années (y compris avant la crise). Ce fléau touche en particulier les populations les plus vulnérables et défavorisées telles les personnes peu qualifiées, les personnes âgées ou souffrant d'un handicap ou d'une incapacité de travail partielle. L'impact disproportionné de la crise sur certains secteurs (notamment la manufacture), a sans doute également laissé un grand nombre de salariés qualifiés sans emploi. De même, la disparition de secteurs (dits « en déclin ») au profit d'autres activités est susceptible d'aggraver (à court terme du moins) l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail.

Sur base de la théorie économique et de recommandations/expériences internationales, la lutte contre le chômage de longue durée passe par des mesures d'incitation, censées favoriser une réinsertion rapide des demandeurs d'emploi, et couplées à des actions visant à améliorer leur employabilité (éducation, formation, reconversion professionnelle). La lutte contre le chômage en général passe cependant aussi par une politique de prévention censée réduire *ex ante* le risque de perte d'emploi et d'enlisement dans le chômage (faciliter le redéploiement des salariés vers des activités de croissance,

Graphique 5  
Ventilation des dépenses de politiques actives selon le type de mesures (en 2012)  
(en pourcentage du total des politiques actives)



Source: EUROSTAT, calculs BCL

identifier les besoins actuels et futurs en compétences etc.). A cela s'ajoute la croissance économique, une condition *sine qua non* à la résorption graduelle du chômage.

#### BIBLIOGRAPHIE

Banque centrale du Luxembourg (2013), Encadré n°2 «La hausse du chômage de longue durée est-elle de nature cyclique ou structurelle ? », Bulletin BCL 2013/2

Bassanini A. et Duval R. (2006), Employment patterns in OCDE countries: reassessing the role of policies and institutions, Working Paper n°35, OCDE Social, employment and migration working papers

Brosius J. (2001), A la recherche des déterminants de la durée du chômage au Luxembourg, CEPS Instead, Document PSELL n° 126

Carone, G., Immervoll, G., Paturot, D. et Salomäki A. (2004), Indicators of unemployment and low-wage traps, OCDE Social, Employment and migration working paper n° 18.

Commission européenne (2012), Le chômage de longue durée, Bilan de l'Observatoire Européen de l'Emploi

Decreuse, B. et Di Paola, V. (2002), L'employabilité des chômeurs de longue durée: mise en perspective des littératures théorique et empirique, Revue d'économie politique, Vol. 112, n° 2, p. 197-227

Duell, N. (2012), Can active labour market programmes reduce long-term unemployment ?, Mutual Learning Programme: Autumn 2012 Seminar

Elsby, M.W., Hobijn, B. et Sahin, A. (2010), The labor market in the Great Recession, Working Paper 15979, NBER Working Paper Series

Fougère D. (2000), La durée du chômage en France, Conseil d'analyse économique

Genevois A.-S. (2011), Difficultés de recrutement dans les entreprises implantées au Grand-Duché, Cahier n°2011-05, CEPS INSTEAD

Genevois, A.-S. et Leduc, K. (2013), Chômage des seniors, la question de la durée et de la récurrence, Cahier n°2013-04, CEPS INSTEAD

Krueger A. et Mueller A. (2008), Job search and unemployment insurance: new evidence from time use data, IZA DP No. 3667, Institute for the Study of Labor Discussion Paper Series

Machin S. et Manning S. (1998), The causes and consequences of long-term unemployment in Europe, Center for economic performance, n° 400

Meager, N. et Evans, C. (1998), Evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed

Meyer, B. (1990), Unemployment insurance and unemployment spells, Econometric, Vol. 58, N°4, 757-782

Mortensen, D. (1977), Unemployment insurance and labor supply decisions, Discussion Paper N° 71 presented at the University of Pittsburgh Conference on unemployment insurance, April 8/9, 1976

Nichols, A., Mitchel, J. et Lindner, S. (2013), Consequences of long-term unemployment, The Urban Institute

Nickel, S. (1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, Journal of Economic Perspectives, Volume 11, Number 3, Pages 55-74

OCDE (2005), Employment outlook, Chapter 3. Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits, OCDE Publishing

OCDE (2009), Faire face à la crise de l'emploi : les réponses des politiques sociales et de l'emploi, Document de référence lors réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail

OCDE (2010), Economic Survey of Luxembourg 2010, Chapter 3 «Making the labour market work better», OCDE Publishing

Pierrard O. (2007), Commuters, residents and job competition in Luxembourg, Cahier d'études n° 26, Banque centrale du Luxembourg

Rothstein, J. (2011), Unemployment insurance and job search in the Great Recession, Brookings Papers on Economic Activity, Fall 2011

STATEC (2013), Rapport travail et cohésion sociale, n° 116, Cahier économique

### 1.2.3 Les activités sectorielles

#### 1.2.3.1 Industrie et construction

Sur l'ensemble de l'année 2014 la **production industrielle** a progressé de 6,4%. Seule la production de biens intermédiaires a légèrement reculé alors que la production de biens de consommation et la production sidérurgique ont fortement progressé. Cette embellie a été observée au cours de tous les trimestres de l'année. Lors du premier trimestre de 2015, la production industrielle a progressé de 4,0% par rapport au même trimestre de 2014. Celle-ci a toutefois été pénalisée par une production sidérurgique en baisse de 2,5%. La production de biens de consommation a également été en recul, plus léger, de 0,8%. La production de biens énergétiques a quant à elle fortement progressé.

Tableau 5 :

#### Indicateurs relatifs à l'industrie

(en taux de variation annuel)

	2014	2014-T1	2014-T2	2014-T3	2014-T4	2015-T1
Total Industrie	6,4	7,5	5,8	6,2	6,1	4,0
Industrie sidérurgique	11,0	17,0	13,7	8,6	5,3	-2,5
Total industrie hors sidérurgie	5,4	3,5	-3,1	7,5	13,5	10,8
Biens intermédiaires	-0,6	-2,6	1,0	-0,4	-0,6	5,5
Biens énergétiques	2,2	-3,4	1,8	6,6	4,9	18,3
Biens d'équipement	4,4	5,4	3,4	3,9	4,8	4,3
Biens de consommation	14,9	22,4	24,3	12,2	2,2	-0,8

Sources: STATEC, calculs: BCL

Depuis fin 2008, la production industrielle dans l'ensemble de la zone euro a été caractérisée par une forte baisse. Ce recul a été plus marqué au Luxembourg, qui a connu un décrochage par rapport à la zone euro depuis le milieu de l'année 2010. Toutefois, en 2013, alors que la production industrielle de la zone euro connaissait une certaine stabilisation, la progression de celle-ci au Luxembourg a permis une nette réduction du différentiel existant entre la zone euro et le Luxembourg.

L'indicateur de confiance dans l'industrie s'est amélioré en mai de cette année, pour s'établir à -24,8 contre -31,2 en avril. Selon l'enquête de conjoncture du mois de mai 2015, par rapport au mois précédent, un nombre plus faible de sondés estimait la tendance récente de la production, tout comme les perspectives futures de la production, comme stables, ils étaient en revanche plus nombreux à la voir en hausse ou en baisse. L'état du carnet de commandes était globalement stable tout comme les stocks de produits finis. Les perspectives d'évolution de l'emploi connaissaient quant à elles une stabilisation très marquée avec 84% de répondants s'attendant à un emploi stable dans les prochains mois (contre 65% en avril). Lors des questions trimestrielles posées en avril, davantage de répondants avaient estimé que certains facteurs limitaient la production, notamment l'insuffisance de la demande. Le