

Encadré 1 :

LE RECOURS AUX POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET AU CHÔMAGE PARTIEL DURANT LA CRISE : RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE

Cet encadré documente l'évolution, les déterminants et les effets des politiques actives du marché du travail et du dispositif de chômage partiel au cours de la récente crise. L'analyse se base sur les résultats d'une enquête réalisée par la BCL en fin d'année 2014, et qui s'inscrit dans le cadre d'un réseau de recherche du Système Européen de Banques Centrales (SEBC)¹⁴. Enfin, toutes les données présentées dans cet encadré ont été pondérées afin d'assurer une représentation fiable de la population sous-jacente des entreprises luxembourgeoises¹⁵ dans les branches des activités marchandes¹⁶.

Les autorités luxembourgeoises ont introduit une série de dispositions afin de contrer les effets néfastes de la crise sur le marché du travail, par exemple sous forme de mesures d'activation des chômeurs, dont l'objectif est d'augmenter les chances de (ré-)emploi et d'améliorer l'appariement entre l'offre et la demande de travail ou sous forme de mesures favorisant le maintien en emploi *via*, par exemple, la flexibilisation des conditions d'accès au chômage partiel.

1. LES POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'enquête de la BCL s'est focalisée sur une série de mesures qui ont pour objectif d'augmenter la demande de travail ou de l'orienter vers l'embauche de catégories spécifiques de chômeurs (comme par exemples les jeunes, les chômeurs âgés ou de longue durée). En général, ce type de mesures prennent la forme d'une aide directe (afin de réduire les salaires ou les contributions à la sécurité sociale) ou indirecte (octroi de crédits d'impôts), accordée aux employeurs qui embauchent des personnes de la population-cible. La plupart des mesures d'activation analysées dans le cadre de l'enquête BCL sont administrées par l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Le tableau 1 décrit leurs principales caractéristiques.

Tableau 1 :

Description et recours aux politiques d'activation

POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL	DESCRIPTION	TAUX D'UTILISATION, EN %	
		2008-2009	2010-2013
(a) Prêt temporaire de main-d'œuvre	Mise à disposition de salariés à d'autres employeurs (pour une durée déterminée et sous certaines conditions).	2	3
(b) Aide à l'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée	Remboursement des cotisations de sécurité sociale en cas d'embauche de chômeurs âgés ou de longue durée.	9	13
(c) Aide au réemploi	Aide financière en cas de reclassement dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à la rémunération antérieure (garantit 90 % du salaire précédent pour une période de 48 mois).	7	12
(d) Bonification d'impôt pour l'emploi d'un chômeur	Bonification d'impôt en cas d'embauche d'un chômeur assigné par les services de placements de l'ADEM.	8	10
(e) Aides d'apprentissage	Aide à la promotion de l'apprentissage sous forme de remboursement partiel de l'indemnité d'apprentissage et de remboursement des charges sociales.	11	10
(f) Contrat initiation emploi	Contrat destiné aux jeunes de moins de 30 ans et leur assurant une formation pratique. Remboursement partiel indemnités salariales et de la part patronale des charges sociales.	4	6
(g) Déduction des frais de déménagement des salariés hautement qualifiés et spécialisés embauchés ou détachés depuis l'étranger	Possibilité pour l'entreprise bénéficiaire de pouvoir embaucher sur le marché international des salariés hautement qualifiés et spécialisés et de déduire certains frais associés en tant que dépenses d'exploitation.	1	1
Toutes mesures confondues		24	26

Question 2.11 Au cours des années 2008-2009 ou 2010-2013, votre entreprise a-t-elle bénéficié de mesures publiques (autres que le chômage partiel), telles que des incitations à l'embauche ou des mesures censées éviter / réduire les licenciements de personnel ou les baisses salariales?

Remarque : a) les résultats excluent les entreprises qui ont donné des informations partielles sur l'utilisation de mesures individuelles, quelle que soit la sous-période considérée. b) Les résultats excluent également la catégorie de réponses «Autres mesures». c) Le taux d'utilisation fait référence à la proportion d'entreprises luxembourgeoises qui ont eu recours aux politiques actives du marché du travail. d) Tous les résultats sont pondérés et représentatifs de la population des entreprises luxembourgeoises.

Sources : ADEM, enquête WDN réalisée par la BCL

14 Voir l'encadré 2 « Les stratégies d'ajustement des entreprises luxembourgeoises durant la crise : résultats d'une enquête » dans le Bulletin BCL 2015/1 pour plus de détails sur l'enquête.

15 Au 31 décembre 2013.

16 Il s'agit de l'industrie manufacturière, de la construction, du commerce, des services aux entreprises et des activités financières.

Le recours aux mesures d'activation durant la récente crise

Les résultats de l'enquête révèlent que 25 % des entreprises luxembourgeoises ont utilisé au moins une mesure d'activation (en moyenne) au cours de la période 2008-2013 (voir le tableau 1). Une ventilation par secteur, taille, mesure et par sous-période révèle cependant une image bien plus complexe. La partie qui suit présente une analyse des principaux résultats de l'enquête.

Le taux d'utilisation agrégé de ces mesures (et son évolution) masque le fait qu'une même entreprise peut avoir recours à plusieurs mesures d'activation à la fois. Ainsi, lorsqu'une entreprise augmente le recours à un nombre accru de mesures, la hausse du taux d'utilisation agrégé qui en découle est identique à la hausse qui serait observée lorsque davantage d'entreprises utilisent chacune une seule mesure¹⁷. Afin de documenter cet aspect, on décompose le taux d'utilisation agrégé en une marge extensive (c'est-à-dire le « nombre d'entreprises participantes ») et une marge intensive (soit le « nombre de mesures par entreprise participante »). Le tableau 2 révèle que les marges extensive et intensive ont augmenté entre les sous-périodes 2008-2009 et 2010-2013 (passant de respectivement 23,7 % du total des entreprises en 2008-2009 à 25,8 % au cours de la période subséquente et 1,8 mesures par entreprise participante à 2,2 en 2010-2013). Sur l'ensemble de la période 2008-2013, 34,3 % des entreprises ont indiqué avoir eu recours aux mesures d'activation¹⁸.

Tableau 2 :

Recours aux mesures d'activation (marges extensives et intensives)

	2008-2009		2010-2013		2008-2013	
	TAUX D'UTILISATION, EN %	NOMBRE MOYEN DE MESURES PAR ENTREPRISE	TAUX D'UTILISATION, EN %	NOMBRE MOYEN DE MESURES PAR ENTREPRISE	TAUX D'UTILISATION, EN %	NOMBRE MOYEN DE MESURES PAR ENTREPRISE
Secteur d'activité						
Industrie manufacturière	31,6	2,1	29,7	2,1	43,1	2,1
Construction	26,4	1,8	34,5	2,1	37,3	2,2
Commerce	26,1	1,8	29,2	2,6	31,9	2,7
Services aux entreprises	22,0	1,7	21,2	1,8	34,7	1,7
Intermédiation financière	14,4	2,0	28,6	2,1	29,6	2,2
Classe de taille						
1-4 salariés	16,8	1,3	14,5	1,9	24,7	1,7
5-19 salariés	32,9	2,0	44,0	2,2	49,9	2,3
20-49 salariés	43,2	2,4	53,2	2,5	57,4	2,6
50-199 salariés	56,8	2,3	74,4	2,4	76,6	2,5
200+ salariés	68,5	2,7	77,4	2,9	79,0	2,9
Total	23,7	1,8	25,8	2,2	34,3	2,1

Remarque : a) voir les commentaires sous le tableau 1. b) Le nombre moyen de mesures par entreprise se réfère aux entreprises qui ont indiqué avoir utilisé au moins une mesure.

Source : enquête WDN réalisée par la BCL

Le tableau 2 révèle en outre que le recours à une politique active du marché du travail augmente avec la taille de l'entreprise, quelle que soit la période étudiée¹⁹. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés : a) la participation à une mesure d'activation implique des coûts fixes. Or, le coût moyen de cette participation par recrutement est plus faible pour

17 Supposons une population de 10 entreprises dont une seule utilise une mesure d'activation. Le taux d'utilisation agrégé s'établit à (1/10 =) 10 %. a) Lorsque cette entreprise augmente le nombre de mesures utilisées, passant de 1 mesure à 5, toutes choses égales par ailleurs, le taux d'utilisation agrégé s'établit à (5/10 =) 50 %. b) Lorsque le nombre d'entreprises recourant (chacune à 1 seule mesure) augmente de une initialement à 5 entreprises, le taux d'utilisation agrégé augmente à (5/10 =) 50 % également.

18 Différentes entreprises ont eu recours à ces mesures pendant les deux sous-périodes ce qui explique que le taux d'utilisation moyen sur l'ensemble de la période 2008-2013 est plus élevé que les taux moyens des deux sous-périodes.

19 Ce résultat est confirmé lorsqu'on régresse la probabilité d'utilisation d'une mesure d'activation sur la taille de l'entreprise.

les grandes entreprises (en supposant que les grandes entreprises recrutent un plus grand nombre de personnes que leurs homologues de plus petite taille). b) Les grandes entreprises attirent davantage de candidats, ce qui augmente la probabilité de trouver un candidat adéquat parmi les chômeurs éligibles aux mesures d'activation.

La probabilité de recourir à des mesures d'activation augmente également lorsqu'une entreprise subit un choc de demande positif. De même, cette probabilité augmente avec la part de salariés sous contrat de travail temporaire dans l'entreprise. Ce résultat révèle, toutes choses égales par ailleurs, le recours accru à des politiques d'activation de la part d'entreprises qui ont une rotation élevée de leur main-d'œuvre et une durée moyenne des relations de travail relativement courte. Par ailleurs, la probabilité de recourir à des mesures publiques pour l'emploi est plus élevée pour les entreprises dont l'activité est principalement orientée vers le marché domestique, pour les entreprises qui ont indiqué faire face à une concurrence sévère ou très sévère et pour celles qui ont signalé que l'évolution du coût du travail constituait un facteur de préoccupation.

Une ventilation sectorielle révèle que sur la période 2008-2013, le nombre d'entreprises participantes (marge extensive) a été le plus important dans l'industrie manufacturière et la construction et le plus faible dans les services aux entreprises et l'intermédiation financière. Au niveau de la marge intensive, on observe que le recours aux politiques actives a été le plus fort dans le commerce (avec en moyenne plus de 2,75 mesures par entreprise), suivi de la construction et du secteur manufacturier. Dans les services aux entreprises en revanche, le nombre moyen de mesures par entreprise s'est inscrit à un niveau comparativement faible (1,7).

En ce qui concerne l'évolution dans le temps des marges extensive et intensive, plusieurs remarques peuvent être formulées : a) les marges extensives et intensives ont augmenté dans la plupart des secteurs et classes de taille. Les exceptions sont tout, d'abord, l'industrie manufacturière, où le nombre d'entreprises participantes et le nombre de mesures utilisées par entreprise a légèrement diminué entre les deux périodes ; de même, dans les services aux entreprises et dans les micro-entreprises (occupant moins de 5 salariés), la part des entreprises ayant recours aux mesures d'activation a légèrement diminué. b) Les taux d'utilisation ont sensiblement augmenté dans le secteur de l'intermédiation financière et de la part des entreprises occupant 5 salariés et plus.

2. LE CHÔMAGE PARTIEL

Dans la littérature économique et sur base d'expériences internationales²⁰, le chômage partiel se distingue comme un outil efficace pour faire face à un choc temporaire. L'objectif de ce type d'outil est de favoriser le maintien de la main-d'œuvre dans l'entreprise, d'éviter des licenciements coûteux aux entreprises, de préserver le capital humain de la main-d'œuvre²¹ et d'éviter un processus onéreux d'embauches lors de la reprise²². Le recours au chômage partiel est par définition temporaire²³.

Le chômage partiel, un dispositif fort utilisé par les entreprises durant la crise

Les données de source administrative ont montré que le recours au chômage partiel s'était inscrit en hausse au deuxième semestre 2008, en ligne avec la contraction de l'activité économique. Le recours effectif à ce dispositif a atteint son pic au

20 Voir Hijzen, A. et D. Venn (2011). "The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession". OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 115, OECD Publishing et Boeri, T. et H. Bruecker (2011). "Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession". *Economic Policy* 26(68): 697-765.

21 Il convient de noter qu'on fait référence au capital humain spécifique à l'entreprise qui correspond aux connaissances et compétences acquises à l'intérieur d'une entreprise.

22 Voir Arpaia, A., N. Curci, E. Meyermans, J. Peschner et F. Pierini (2010). "Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuation". *European Economy Occasional Papers*.

23 Au contraire, les autres politiques actives du marché du travail ont une vocation plutôt de nature structurelle, à savoir améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail.

deuxième trimestre 2009²⁴ et s'est inscrit en retrait jusqu'au deuxième trimestre 2011 (voir le graphique 14 sous la partie 1.2.2.2). L'émergence de la crise de la dette souveraine en Europe et le repli de la demande qui s'en est suivi ont engendré une nouvelle hausse du recours au chômage partiel (affectant environ 1 % du total des salariés dans l'économie en 2012). En 2014, compte tenu de l'incertitude quant au caractère durable de la reprise, les entreprises ont préféré continuer à avoir recours au chômage partiel par mesure de précaution, ce dont témoigne l'écart important entre le recours maximum potentiel et l'utilisation effective.

Selon les données administratives disponibles, les personnes en chômage partiel l'ont été en moyenne à concurrence de 30 % de leurs heures de travail habituelles (d'un salarié à temps plein). La réduction moyenne du volume de travail par salarié a progressivement augmenté à 40 % en 2014, simultanément à la baisse du nombre de chômeurs partiels. Ces évolutions reflètent une baisse du partage du travail²⁵ dans le temps.

Les résultats de l'enquête ont révélé que la part des entreprises ayant demandé accès au chômage partiel est restée stable sur les périodes 2008-2009 et 2010-2013 (à 1,5 %-1,6 % de la population totale)²⁶. En revanche, la proportion de demandes qui ont été acceptées par les autorités a diminué de près de 30 % entre ces deux sous-périodes (voir le tableau 3).

Sur les deux périodes sous revue, respectivement 11,6 % et 10,3 % des entreprises de l'industrie manufacturière ont déclaré avoir sollicité du chômage partiel. Ce secteur se démarque donc comme étant le principal utilisateur de ce dispositif. De plus, ses demandes ont rarement été refusées, contrairement aux secteurs de la construction, des services aux entreprises et du commerce qui ont enregistré des taux de rejet plus élevés (ce dernier toutefois uniquement sur la période 2010-2013). Ceci reflète sans doute les dispositions légales qui régissent le chômage partiel (et définissent son champ d'application). L'enquête révèle aussi que les demandes de chômage partiel tendent à augmenter avec la taille de l'entreprise, tandis que les taux de rejet tendent à diminuer avec celle-ci.

Tableau 3 : Recours au chômage partiel (en % des entreprises)

Secteur d'activité	(OUI,) NOTRE ENTREPRISE A SOLLICITÉ DU CHÔMAGE PARTIEL...		... MAIS LA DEMANDE A ÉTÉ REFUSÉE		... ET LA DEMANDE A ÉTÉ ACCEPTÉE	
	2008-2009	2010-2013	2008-2009	2010-2013	2008-2009	2010-2013
Industrie manufacturière	11,6	10,3	1,3	1,4	10,4	8,9
Construction	3,9	3,2	2,5	1,6	1,4	1,6
Commerce	0,7	1,6	0	1,6	0,7	0
Services aux entreprises	0,8	0,5	0,6	0,3	0,2	0,1
Total	1,6	1,5	0,7	0,9	0,9	0,6

Remarque : résultats pondérés représentatifs de la population des entreprises. Le secteur de l'intermédiation financière n'est pas repris au tableau, car ce secteur n'a pas eu recours au chômage partiel.

Question 3.3b Votre entreprise a-t-elle sollicité du chômage partiel depuis début 2008?

Source : enquête WDN réalisée par la BCL

24 Avec près de 4 % des salariés concernés (sont exclus les secteurs suivants : l'agriculture, l'administration publique, l'éducation, la santé humaine et l'action sociale, la branche « arts, spectacles et activités récréatives », les autres activités de services, les activités des ménages en tant qu'employeurs, les activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre et les activités extra territoriales).

25 Le partage du travail désigne la distribution de la réduction du temps de travail au sein du personnel d'une entreprise (en définissant par exemple un nombre minimum de travailleurs concernés ou en imposant un seuil minimum ou maximum à la réduction du volume de travail par salarié).

26 Selon les données administratives disponibles, environ 1,4 % des entreprises luxembourgeoises ont eu recours au chômage partiel sur la période 2008-2009. Sur la période subséquente 2010-2013 en revanche, les données officielles font état d'une baisse de ce recours (à 1 % environ).

Une analyse de régression (logistique) a révélé que la probabilité²⁷ du recours au chômage partiel augmente avec la proportion de contrats de travail permanents et de salariés de longue date (ancienneté supérieure à 5 ans) dans l'entreprise. Ces résultats témoignent de l'importance de la durée des relations de travail et du niveau de capital humain de la main d'œuvre comme déterminants du recours au chômage partiel. Les entreprises qui ont dû faire face à une volatilité élevée de la demande et qui sont davantage orientées vers les marchés étrangers ont été plus enclines à recourir à ce dispositif. Ce résultat traduit la nature même du dispositif du chômage partiel en tant qu'outil d'aide aux entreprises lors d'un essoufflement temporaire de la conjoncture. De même, l'environnement dans lequel une entreprise opère (en termes de flexibilité ou de rigidité des conditions de travail) semble avoir joué un rôle dans le recours au chômage partiel : en effet, la probabilité de recourir au chômage partiel s'est révélée plus élevée en présence d'une convention collective de travail (généralement contraignante) et lorsqu'une entreprise est constituée d'un seul établissement²⁸.

Impact du chômage partiel sur l'emploi

Dans l'enquête de la BCL, les entreprises participantes ont également été interrogées sur l'efficacité du dispositif de chômage partiel en termes de prévention de pertes d'emplois. Plus précisément, les entreprises ont été priées d'indiquer le nombre de salariés travaillant à horaire réduit pendant la crise et le nombre de salariés qui auraient perdu leur emploi si l'entreprise n'avait pas pu recourir au chômage partiel. Les résultats de l'enquête révèlent que, sur la période 2008-2009 (2010-2013) et en moyenne dans les entreprises qui ont effectivement recouru au chômage partiel, 30 (34) salariés ont travaillé à horaire réduit. De surcroît, selon les résultats de l'enquête, entre 20 % et 25 % des salariés concernés auraient perdu leur emploi en l'absence du chômage partiel. Ces chiffres témoignent de l'importance de cet outil durant la récente crise.

Tableau 4 :

Emplois qui auraient été perdus en l'absence du dispositif de chômage partiel (nombre moyen d'emplois par entreprise utilisatrice)

PÉRIODE	2008-2009	2010-2013
Nombre de salariés en chômage partiel	30	34
Nombre de salariés qui auraient, sinon, perdu leur emploi	8	7

Remarque : résultats pondérés représentatifs de la population des entreprises.

Question 3.3b Si vous avez eu recours à du chômage partiel, veuillez indiquer combien de salariés ont bénéficié de ce dispositif et combien auraient été licenciés si vous n'aviez pas pu recourir à du chômage partiel.

Source : enquête WDN réalisée par la BCL

CONCLUSION

Cet encadré analyse les résultats d'une enquête réalisée auprès des entreprises luxembourgeoises concernant le recours aux politiques actives du marché du travail et au chômage partiel suite à la récente crise. Il apparaît que près d'un quart des entreprises luxembourgeoises ont eu recours à des mesures d'activation au cours de la période 2008-2009. Sur la période 2010-2013 on a observé une hausse du nombre d'entreprises ayant recours à ces mesures et du nombre de mesures utilisées par entreprise. L'enquête révèle en outre que la probabilité d'utiliser des mesures d'activation a augmenté avec la volatilité de la demande, le degré d'orientation de l'entreprise vers le marché domestique, le caractère temporaire de sa main-d'œuvre, son exposition à un degré élevé de concurrence sur les marchés des produits et les coûts de la main-d'œuvre.

27 Dans un modèle *logit*, la variable dépendante peut prendre deux valeurs : 0 si l'entreprise n'a pas eu recours au chômage partiel au cours de la période sous revue et 1 si l'entreprise a demandé à accéder au chômage partiel.

28 En effet, les groupes d'entreprises ou entreprises constituées de plusieurs établissements ont la possibilité de transférer des salariés d'un établissement à l'autre en cas de choc temporaire.

La récente crise a vu une hausse du recours au chômage partiel. La probabilité de recourir à cet outil a augmenté avec la volatilité de la demande, la part (élevée) de contrats de travail permanents et de salariés « anciens », la présence d'une convention collective et le degré d'orientation à l'exportation. En outre, les entreprises interrogées ont déclaré que 20 % à 25 % des chômeurs partiels auraient perdu leur emploi si ce dispositif n'avait pas existé. L'enquête a par ailleurs confirmé que le chômage partiel a été largement confiné à l'industrie manufacturière.

1.2.3 Les activités sectorielles

1.2.3.1 Industrie et construction

Sur l'ensemble de l'année 2014, la **production industrielle** avait progressé de 4,4 %. Seule la production de biens de consommation avait légèrement reculé alors que la production de biens intermédiaires et dans la sidérurgie avait fortement progressé. Lors des deux premiers trimestres de 2015, la production industrielle a progressé mais a été pénalisée par la chute de la production sidérurgique. La production industrielle hors sidérurgie a ainsi progressé de façon bien plus marquée que la production de l'industrie dans son ensemble. La tendance baissière dans la sidérurgie a impacté négativement la production de biens intermédiaires qui a également reculé. Au troisième trimestre, la baisse conséquente de la production sidérurgique a engendré un recul de la production de l'industrie dans son ensemble. Sur les trois premiers trimestres de 2015, la production industrielle progresserait de 1,2 % par rapport aux trois premiers trimestres de 2014.

Tableau 6 :

Indicateurs relatifs à l'industrie (en taux de variation annuel)

	2013	2014	2015-T1	2015-T2	2015-T3
Total Industrie	-3,2	4,4	3,5	0,8	-0,8
Industrie sidérurgique	-6,8	12,1	-3,8	-19,2	-24,4
Total industrie hors sidérurgie	-2,6	3,0	4,1	2,6	1,2
Biens intermédiaires	-0,8	7,0	-1,5	-2,3	-5,8
Biens d'équipement	-6,7	4,8	9,2	5,1	4,6
Biens de consommation	-2,1	-0,6	4,8	4,2	3,8
Biens énergétiques	-8,2	2,2	12,8	-1,7	2,1

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. La production industrielle au Luxembourg semble désormais se stabiliser à un niveau légèrement inférieur à celui de la zone euro.

L'indicateur de confiance dans l'industrie s'est amélioré en novembre, atteignant -26 contre -27,1 en octobre. Selon cette enquête de novembre 2015 et par rapport au mois précédent, plus de répondants ont estimé la tendance récente de la production stable et moins d'entre eux l'ont vue en hausse ou en baisse. Les perspectives futures de la production ont en revanche dénoté une tendance négative, avec plus de sondés s'attendant à une diminution de la production. L'état du carnet de commandes total est