

IDEE DU MOIS

Octobre 2015



LA FONDATION IDEA

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert, créé à l'initiative de la Chambre de Commerce. Constitué sous forme d'ASBL, IDEA est une plateforme de réflexion transparente et capable de fonctionner à géométrie variable en fonction des sujets abordés.



« QUEL(QUE)S REMEDES CONTRE LE CHOMAGE ! »

Depuis la crise financière et économique, le nombre de chômeurs a doublé au Luxembourg. Si le rythme de création d'emplois s'est accéléré au deuxième trimestre 2015, les récentes prévisions du STATEC interdisent tout triomphalisme et invitent à l'action puisqu'il y est écrit qu'« à politique inchangée, le taux de chômage devrait repartir à la hausse en 2016 jusqu'à atteindre 7,5% en 2019 ».

Si les raisons du déséquilibre du marché du travail luxembourgeois sont connues et bien documentées*, la stratégie aux multiples facettes mise en œuvre actuellement afin d'accroître les possibilités d'emploi n'a pas su engendrer une baisse significative du chômage. Sans fondamentalement remettre en cause les mesures déjà en place, nous proposons de les compléter et de faire évoluer la doctrine dans trois domaines : le coût du travail, la flexibilité du marché du travail, la politique de l'emploi.

Les racines du chômage étant profondes et nombreuses, les réponses à apporter à ce problème doivent être systémiques. Nos propositions se veulent ainsi des appuis aux initiatives en cours (ou envisagées), et ne sont que des « éléments » à intégrer dans un ensemble plus vaste (diversification économique, réforme fiscale, politiques européennes, attraction et rétention des talents, simplification administrative, esprit d'entreprise, politique de soutien à l'innovation et à la R&D, promotion des PME, lutte contre la pauvreté, politique du coût du logement efficace, etc.).

* Voir : Trois décennies d'évolutions du marché du travail luxembourgeois, Fondation IDEA (octobre 2015).

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Coût du travail

- Moduler les adaptations biennales du salaire social minimum (SSM) à l'évolution du salaire réel moyen en tenant compte du taux de chômage des demandeurs d'emploi les moins qualifiés.
- Mettre en place une commission d'experts indépendants (à l'image de la *Low Pays Commission* au Royaume-Uni ou du groupe d'experts sur le Salaire minimum interprofessionnel de croissance en France) qui serait chargée de formuler des propositions au Gouvernement sur l'impact des adaptations biennales du SSM sur le chômage des demandeurs d'emploi les moins qualifiés.
- Envisager l'instauration d'une nouvelle règle d'indexation des salaires et traitements qui tiendrait compte d'un taux de chômage de plein emploi à définir avec les partenaires sociaux.
- Généraliser les allègements de charges sociales - qui font déjà partie de l'arsenal actuel de la politique de l'emploi - en réduction de charges patronales sur les bas salaires au bénéfice de tout demandeur d'emploi inscrit à l'ADEM.
- Envisager l'instauration d'un système de subvention salariale (de type « *Kombilohn* ») au profit des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail.

Flexibilité du marché du travail

- Assouplir les conditions de recours au contrat à durée déterminée pour en faire un tremplin vers le marché du travail pour les demandeurs d'emploi (notamment les moins qualifiés).
- Envisager pour les jeunes demandeurs d'emploi un contrat d'insertion professionnelle (avec des avantages similaires pour les employeurs que le Contrat d'initiation à l'emploi) qui serait un CDD dont le degré de protection augmenterait avec l'ancienneté jusqu'à devenir, le cas échéant, automatiquement un CDI.
- Minimiser les potentiels effets d'aubaine et de substitution qui peuvent résulter d'une hausse de la flexibilité du marché du travail en mettant en place un système de modulation (du recours au CDD, des avantages assortis au contrat d'insertion professionnelle) qui serait fonction notamment de l'historique de transformation des CDD en CDI par les entreprises, ou de leurs déclarations de postes vacants à l'ADEM.

La politique de l'emploi

- « Réussir » la réforme de la formation professionnelle initiale afin de rendre les filières professionnelles plus attractives pour les jeunes, et en phase avec les besoins de salariés qualifiés du marché du travail.
- Affecter une partie des économies dégagées dans le cadre de la réorientation générale des politiques de l'emploi (réforme des préretraites, retour au régime de droit commun en matière d'indemnisation du chômage, réforme de l'aide au réemploi, abolition de l'aide à la création d'entreprise, etc.) à la formation des demandeurs d'emploi.
- Intégrer une dose supplémentaire de dégressivité dans l'indemnisation du chômage en faisant évoluer le taux de remplacement dans le temps. Durcir les conditions d'accès des jeunes qui n'ont jamais travaillé à l'indemnisation du chômage.
- « Repenser » le RMG pour en faire un véritable instrument d'insertion dans l'emploi et non plus l'équivalent d'un revenu de remplacement.
- Concevoir une « Garantie pour les seniors » sur le modèle de la Garantie jeunesse, et appuyer l'initiative européenne d'« accords d'intégration professionnelle » au bénéfice des chômeurs de longue durée.
- Faire de l'ADEM l'un des meilleurs gestionnaires de ressources humaines du Luxembourg.
- Faire un audit complet des différentes mesures pour l'emploi et ne conserver que celles qui augmentent significativement la probabilité de retour sur le marché du travail des bénéficiaires.

EMPLOI ET CHOMAGE - QUE FAIRE (DE PLUS OU MIEUX)?

Beaucoup est fait au Luxembourg dans la lutte pour l'emploi et contre le chômage. L'Etat y consacre des sommes conséquentes¹ et s'évertue à maintenir un environnement favorable à la croissance économique (haut niveau d'investissement, réforme fiscale envisagée, simplification administrative en cours, promotion économique à l'étranger et Nation branding, échange avec les principaux acteurs impliqués dans la vie économique (régulation sociale tripartite), projet d'instituer une société à responsabilité limitée simplifiée, etc.). Les Chambres professionnelles offrent des formations et avisent des projets de loi et des projets de règlements grand-ducaux dans l'intérêt du développement économique. L'ADEM se réforme et se renforce. Les entreprises embauchent et sont des relais actifs des programmes pour l'emploi (Fit4job, Entreprises partenaires pour l'emploi), etc.

Mais à l'évidence, le chômage demeure un « mal dominant » qui semble « parti pour rester ». Les chiffres contenus dans la Note de conjoncture N° 1/2015 du STATEC suggèrent ainsi que le taux de chômage repartirait à la hausse en 2016 et serait proche de 7,5% en 2019. Pourquoi les nombreuses mesures en place ne rencontrent-elles pas plus de succès ? Les raisons sont sans doute diverses : possible manque de cohérence d'ensemble, trop grand nombre d'acteurs de la politique de l'emploi, absence d'obligation de résultats, forte concurrence pour les postes à pourvoir entre frontaliers et résidents, rigidité des salaires, inadéquation entre l'offre et la demande de travail, performances insuffisantes de l'ADEM en matière de placement, etc.

Sans fondamentalement remettre en cause ce qui se fait déjà, les actions menées semblent perfectibles dans trois domaines : le coût du travail, la flexibilité du marché du travail, et la politique de l'emploi.

¹ Les dépenses du Fonds pour l'emploi représentaient près de 1,5% du PIB en 2014.

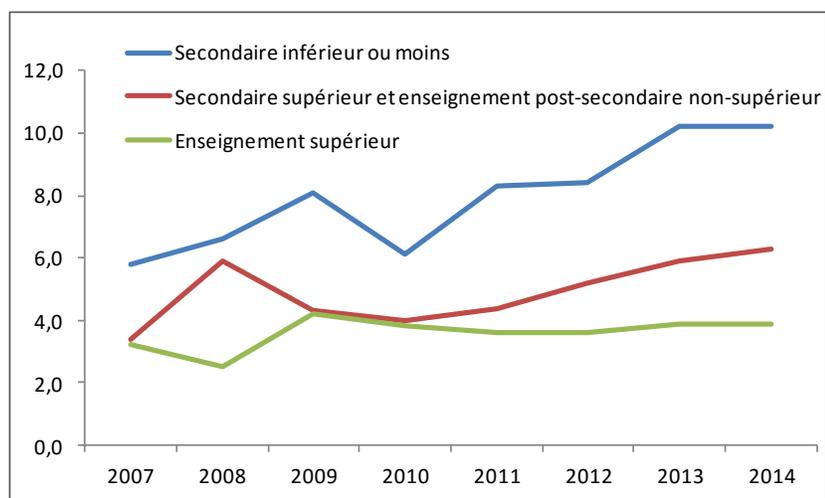
1. Le coût du travail

La question du « coût du travail » est au Luxembourg un sujet ancien et particulièrement polémique. Dans son rapport annuel 1996-1997 sur le Luxembourg, l'OCDE écrivait (déjà) : « *Afin d'élargir la structure des salaires et d'aligner les rémunérations des travailleurs sur leur productivité, il faudrait supprimer progressivement le système d'indexation des salaires* ». 15 ans plus tard (dans son étude de 2012²), elle « prêcheait » (toujours) la même parole : « *A terme, [il est recommandé] de remplacer l'indexation automatique des salaires par un système de détermination des salaires plus étroitement lié à la productivité* ». Elle est depuis rejointe dans cet exercice par la Commission européenne qui recommande au Luxembourg à chaque semestre européen depuis 2011 de « *réformer [son] système de formation des salaires en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité, en particulier au niveau sectoriel* »³.

Si l'idée de davantage lier les salaires à l'évolution de la productivité trouve l'approbation des Chambres patronales (Chambre de Commerce ou Chambre des Métiers), les « défenseurs » des salariés (Syndicats, Chambre des Salariés) sont résolument contre. Pour ces derniers, l'indexation est « *un mécanisme rétroactif qui permet justement aux partenaires sociaux de se concentrer sur la productivité en raison du fait qu'ils n'ont pas à se préoccuper de la récupération du pouvoir d'achat perdu à cause de l'inflation grâce à l'indexation automatique des salaires* », et « *la pierre angulaire de la paix sociale au Luxembourg [qui] génère non seulement des externalités sociales positives mais aussi économiques en évitant des grèves* »⁴. Il ne faudrait donc pas (trop) y toucher.

Pourtant, l'évolution du chômage par niveau de qualification (graphique 1), et l'ajustement quasi-inexistant du salaire social minimum (SSM)⁵ aux variations du taux de chômage des moins qualifiés (graphique 2), indiquent qu'il y a matière (voire nécessité) à agir sur le coût du travail au niveau des bas salaires.

Graphique 1 : Taux de chômage (au sens du BIT) par niveau de qualification



Source : Eurostat

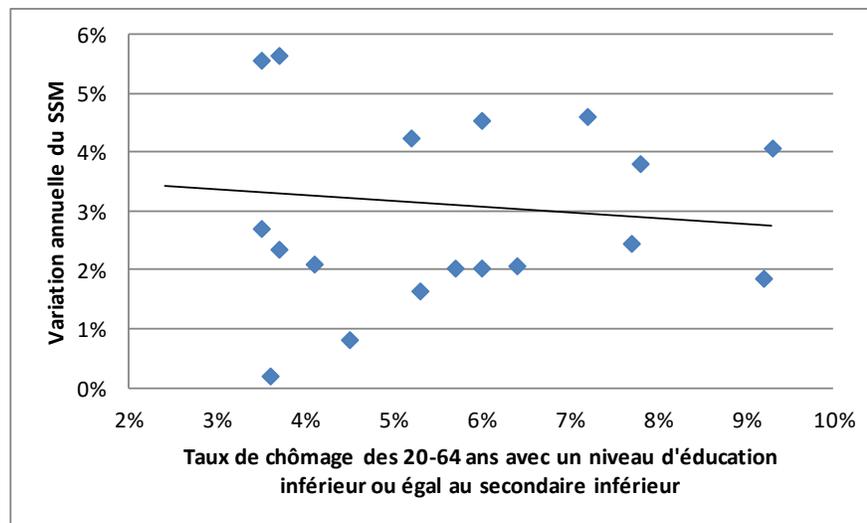
² À laquelle elle renvoie dans son étude de 2015.

³ Même si à chaque fois sous une forme légèrement différente.

⁴ Source : Chambre des Salariés.

⁵ Il y a eu 10 hausses du salaire social minimum depuis mars 2008 – un phénomène « surprenant » en période d'augmentation du chômage.

Graphique 2 : Courbe de Phillips⁶ au Luxembourg (1996 – 2014)



Sources : Eurostat/IGSS

Certes il existe au Luxembourg quelques « diplômés sans emploi⁷ », mais le chômage « de masse » concerne et menace *quasi-exclusivement les travailleurs peu et moyennement qualifiés - qui ont d'ailleurs compté pour 75% dans la hausse du chômage depuis la crise*. Dès lors, si effectivement « *le rythme [élevé] de création d'emplois serait difficilement explicable si l'on part du principe que le coût du travail est trop élevé au Luxembourg⁸* », **il ne peut toutefois être exclu**, vu le niveau de chômage des personnes peu et moyennement qualifiées et **compte tenu des 10 hausses du salaire social minimum depuis mars 2008, qu'une partie de l'explication de la hausse du chômage se trouve dans le niveau et la dynamique des rémunérations au bas de l'échelle des salaires**.

Si l'on part du principe (économique) qu'il existe bien un lien entre le coût du travail et le niveau de l'emploi⁹, si l'on considère comme « envisageable » que, compte tenu du niveau des rémunérations au Luxembourg, certains emplois exigeant peu de qualifications sont attrayants pour des travailleurs (même qualifiés) des pays voisins¹⁰, si l'on admet par ailleurs que les politiques de formation (certes nécessaires) sont un processus de (très) longue haleine et qu'il faut agir aujourd'hui sur l'héritage du passé (plus de 80 % des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM ont un niveau de qualification inférieure ou égale au BAC), **les discussions au sujet du coût du travail au Grand-Duché devraient porter davantage sur le salaire social minimum et sur les mécanismes de**

⁶ La courbe de Phillips est une courbe illustrant une relation empirique négative entre le taux de chômage et le taux de croissance des salaires nominaux. Chaque point du graphique 2 relie ainsi pour chaque année les évolutions du SSM et du taux de chômage des moins qualifiés. S'il semble bien exister une relation inverse, telle que décrite par la courbe de Phillips originelle, entre le taux de chômage des personnes les moins qualifiées et la progression nominale du salaire minimum, la pente est très faible et la relation distendue pendant les années de crise.

⁷ Voir à ce sujet la question parlementaire n°834.

⁸ Voir : Des coûts du travail trop élevés au Luxembourg?, Chambre des Salariés (2014).

⁹ Si le niveau du salaire monétaire excède la productivité marginale du travail, un employé coûte plus cher qu'il ne rapporte à l'entrepreneur. Ce dernier aura alors intérêt à réduire le niveau d'emploi et de production... ou à embaucher (éventuellement ailleurs) un employé plus qualifié.

¹⁰ Pour un célibataire sans enfant, le salaire social minimum net (non qualifié) est de 1.631 euros au Luxembourg, comparable au salaire net moyen (tout niveau de rémunération confondu) à Bastogne (1.680 euros) et Dinant (1.624 euros). Le salaire social minimum net qualifié (correspondant à un niveau bac) est de 1.901 euros au Luxembourg, supérieur au salaire net moyen d'embauche (1.842 euros) d'un jeune cadre (bac +5) en France.

revalorisation qui y sont rattachés (indexation et adaptation du SSM à l'évolution du salaire réel moyen).

Il ne s'agit pas de revenir sur l'existence du salaire minimum, mais de trouver un système acceptable pour les entreprises et les salariés, destiné à améliorer la participation des moins qualifiés au marché du travail, et qui permette que la progression du coût du travail soit en lien avec la situation économique et les déséquilibres présents sur le marché du travail.

- Une façon d'empêcher que le niveau des salaires minima¹¹ n'agisse comme un obstacle à l'embauche des personnes peu et moyennement qualifiées serait de **moduler les adaptations biennales du SSM à l'évolution du salaire réel moyen en tenant compte du taux de chômage des demandeurs d'emploi les moins qualifiés**. Ce mécanisme aurait pour objectif de « freiner » la dynamique automatique des bas salaires en période d'augmentation marquée du chômage. L'article L. 222-2 du Code du Travail deviendrait alors : « *Le niveau du salaire social minimum est fixé par la loi. A cette fin, toutes les deux années, le Gouvernement soumet à la Chambre des députés un rapport sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant relèvement du niveau du salaire social minimum [si un tel éventuel relèvement est compatible avec le niveau de chômage des personnes peu et moyennement qualifiées]* ». Une commission d'experts indépendants (à l'image de la *Low Pays Commission* au Royaume-Uni ou du groupe d'experts sur le Salaire minimum interprofessionnel de croissance en France) pourrait être chargée de formuler des propositions au Gouvernement en ce sens. Cette façon de procéder « obligerait » le Gouvernement à « considérer » au moins un avis concernant ses « Projets de loi ayant pour objet l'adaptation des taux du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen ».

- Une alternative (plus incisive encore) en faveur de l'embauche des personnes les moins qualifiées serait de **moduler non plus seulement les adaptations du SSM au salaire moyen (comme décrit supra), mais d'instaurer également une nouvelle règle d'échelle mobile des salaires. Ce nouveau dispositif** reposerait sur « les variations du coût de la vie constaté par l'indice pondéré des prix à la consommation qui est établi par l'Institut national de la statistique et des études économiques¹² » et **[tiendrait compte d'un taux de chômage de plein emploi à définir avec les partenaires sociaux¹³**. Cette nouvelle règle d'indexation permettrait par la même occasion de « moderniser » la définition « légale » du **plein emploi contenu dans le Code du Travail et qui est articulée autour de 2 seuils « 1.500 et 2.500 demandeurs d'emploi, qu'ils soient sans emploi ou sous préavis de licenciement »** définis en 1977¹⁴.

¹¹ Salaire minimum non qualifié et salaire minimum qualifié majoré de 20%.

¹² Loi du 24 décembre 1984 portant modification de l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements de l'Etat.

¹³ Ce taux de chômage de plein emploi serait alors intégré parmi les indicateurs du Règlement grand-ducal du 5 avril 1985 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

¹⁴ Voir: Loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi.

Le chapitre II du Code du Travail concernant les mesures destinées à maintenir le plein emploi serait alors revu et corrigé. **L'article L. 512-2 serait modifié pour remplacer les seuils de plein emploi précités par un taux de chômage de plein emploi à définir avec les partenaires sociaux, à réviser périodiquement (et éventuellement à discuter avec la population).** L'article L.512-12, qui traite des mesures de solidarité nationale en cas d'aggravation de la situation économique et sociale, serait modifié comme suit: « *En cas de situation économique et sociale se traduisant notamment par une divergence sensible du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne des principaux partenaires commerciaux, une détérioration de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur les marchés internationaux, [ou un taux de chômage observé éloigné du taux de chômage de plein emploi tel que défini avec les partenaires sociaux], le Gouvernement convoque incessamment le Comité de coordination tripartite* ». Le Gouvernement lui soumet les mesures législatives et réglementaires qu'il juge nécessaires aux fins de redresser la situation économique **[et de reconquérir le plein emploi]** et qui peuvent porter, suivant les besoins, notamment sur: les modalités d'application de l'échelle mobile - y compris la limitation du nombre et des effets des tranches indiciaires et du plafonnement de celles-ci **[jusqu'à reconquérir le plein emploi]**. Avec un tel système, **l'indexation automatique des salaires serait « de jure » modulé en l'absence d'une situation considérée comme étant le plein emploi.** Cette modulation pourrait prendre plusieurs formes : l'introduction d'un délai minimum entre deux tranches, le décalage entre l'échéance d'une tranche indiciaire et son application aux salaires, la fixation d'un nombre maximal de tranches indiciaires par an, une règle de modulation par demi-point de chômage (à chaque demi point d'écart du taux de chômage constaté au taux de chômage de plein emploi correspond une minoration d'un demi point (0,5%) de la tranche indiciaire), etc¹⁵.

- Aussi, les **allègements de charges sociales** (qui font déjà partie de l'arsenal actuel de la politique de l'emploi)¹⁶ **pourraient être généralisés en réduction de charges patronales sur les bas salaires** au bénéfice de tout demandeur d'emploi inscrit à l'ADEM. Cela permettrait de réduire les coûts non salariaux du travail non qualifié et serait une incitation à l'embauche des résidents peu et moyennement qualifiés. Un système de **subvention salariale (Kombilohn) où l'Etat prendrait à sa charge**, sur une période prolongée (deux à trois ans), **une grande partie de la rémunération d'un chômeur éloigné du marché du travail engagé par une entreprise est également à envisager**¹⁷. L'instauration d'un système de subvention salariale au Luxembourg, accompagnée le cas échéant d'une importante campagne de communication afin de faire connaître la mesure, serait par ailleurs l'occasion de « rationaliser » les nombreuses aides à l'embauche qui existent actuellement et qui ne sont pas toujours connues des entreprises. Afin d'empêcher qu'avec de telles mesures les salariés ne se trouvent enfermés dans une trappe à bas salaires, ou que le Luxembourg ne se trouve sur le chemin du *productivity puzzle*¹⁸, **des garde-fous seraient nécessaires. La relation de confiance entre les entreprises et l'ADEM** devrait être renforcée en conséquence¹⁹, et la

¹⁵ Les alternatives décrites sont des options, d'autres pourraient être préférées; par exemple la suppression de l'échelle mobile des salaires au profit d'une règle d'indexation du seul salaire social minimum comme en France, ou une règle de seuil entre le salaire minimum et le salaire moyen, ou une règle d'indexation en fonction de la productivité (voir à ce sujet : Inflation, index et productivité : un possible ménage à trois?, Fondation IDEA (à paraître)).

¹⁶ L'employeur qui embauche des chômeurs âgés, de longue durée, ou jeunes peut, sous certaines conditions, récupérer tout ou partie des cotisations sociales versées.

¹⁷ En fonction de la productivité et le cas échéant de manière dégressive sur les deux à trois années en question.

¹⁸ Combinaison productive dans les entreprises basée sur une utilisation intensive de travail peu qualifié.

¹⁹ Il s'agirait d'un prolongement (logique) de l'accord entre le Gouvernement et l'UEL

<http://www.uel.lu/images/stories/Documents/AccordentreleGouvernementetUELdu14janvier2015.pdf>

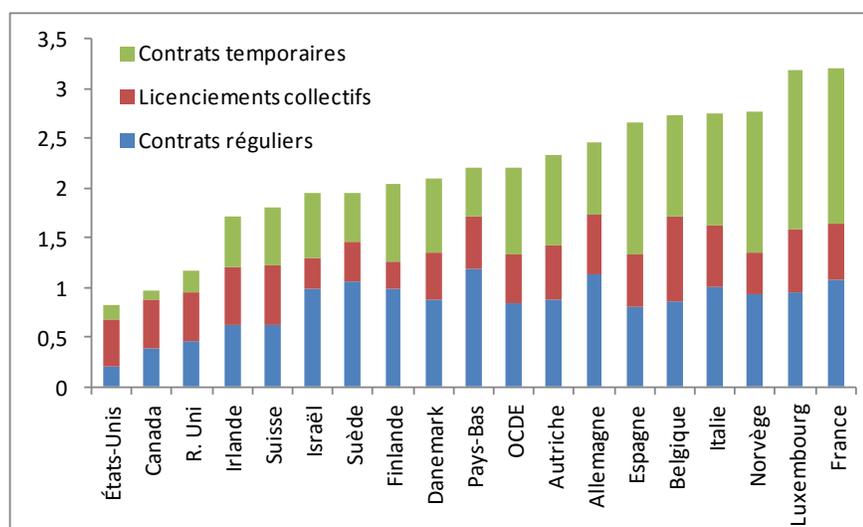
formation professionnelle pour les salariés embauchés via les dispositifs d'allègement de cotisations patronales ou de *Kombi-lohn* devrait être quasi-systématique afin qu'ils puissent avoir des carrières ascendantes.

2. La flexibilité du marché du travail

« Flexibiliser le marché du travail » est une recommandation « généraliste » faite régulièrement aux différents pays de l'OCDE. Elle a même été intégrée dans la fonction objective de la Commission européenne par la stratégie de Lisbonne renouvelée (2005) : « *La Commission prévoit d'améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, et d'accroître la flexibilité des marchés du travail pour aider l'Europe à s'adapter aux restructurations et à l'évolution des marchés* », puis confirmée dans la stratégie Europe2020 : « *Au niveau national, les États membres devront s'attacher à mettre en œuvre leurs parcours nationaux pour la flexi-sécurité*²⁰ [...] ».

On mesure généralement la « flexibilité » du marché du travail par la législation sur la protection de l'emploi. D'après l'indicateur synthétique calculé par l'OCDE, le Luxembourg avait (en 2013) une réglementation de l'emploi plus stricte que les Etats-Unis, le Canada, Israël, et l'ensemble des pays européens à l'exception de la France.

Graphique 3 : Degré de protection de l'emploi en 2013²¹.



Source : OCDE

Certes, l'indicateur de « flexibilité » tel que mesuré par l'OCDE est imparfait²², et les effets de la protection de l'emploi sur le marché du travail (volume de l'emploi, niveau du chômage, processus d'appariements) sont ambigus²³; il est tout de même largement « admis » que des

²⁰ La notion de flexi-sécurité est apparue aux Pays-Bas à la fin des années quatre-vingt-dix avec la loi « flexibilité et sécurité » ; il s'agissait d'un compromis selon lequel l'instabilité des emplois est tolérable si des garanties existent. Le triangle d'or de la flexibilité combine un niveau élevé de mobilité de l'emploi, un régime généreux d'indemnisation chômage et des programmes actifs du marché du travail.

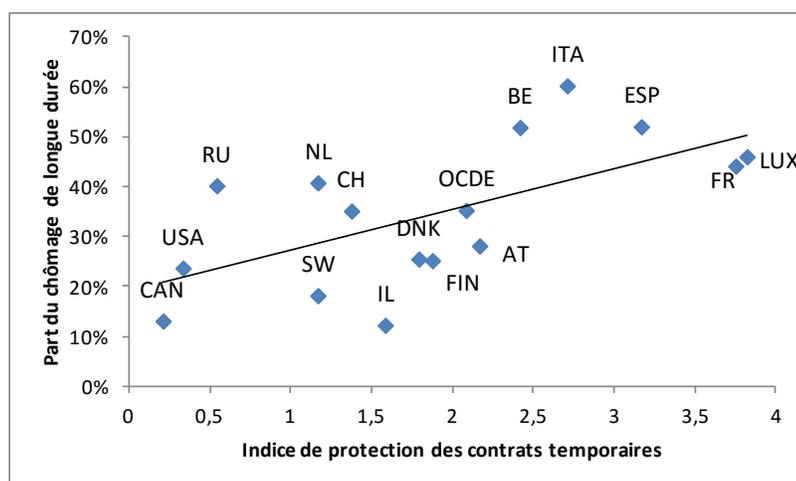
²¹ L'indicateur synthétique (sur une échelle de 0 à 6, les valeurs augmentant avec le degré de rigueur de la réglementation) valait 3,2 en France, 3,1 au Luxembourg, et 2,2 en moyenne dans les pays de l'OCDE.

²² Il ne mesure que la flexibilité externe, c'est à dire les ajustements possibles par le biais d'embauches et de licenciements, et ne renseigne ni sur la flexibilité interne (possibilité de recours aux heures supplémentaires ou au chômage partiel), ni sur la flexibilité fonctionnelle (degré de polyvalence des salariés et leur capacité à évoluer sur différents postes en fonction des besoins de la production).

²³ Voir : Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'emploi, OCDE (2013).

« durées moyennes de chômage élevées sont souvent observées dans les pays où la protection de l'emploi est forte (cf. graphique 4) »²⁴.

Graphique 4 : Part du chômage de longue durée et indice OCDE de protection de l'emploi temporaire



Sources : OCDE- calculs IDEA

En conséquence, vu l'accroissement du chômage de longue durée au Luxembourg depuis 2008, et la « stricte » réglementation visant les contrats de travail temporaire, **un assouplissement des conditions de recours au contrat à durée déterminée²⁵ est une piste à envisager**. Cet assouplissement viserait à éviter que le chômage ne se rigidifie aux niveaux actuels et à faire du CDD un tremplin vers le marché du travail pour les demandeurs d'emploi les moins qualifiés. Cela reviendrait à repenser la doctrine concernant le CDD qui passerait d'une exception à une règle d'insertion des chômeurs.

Suivant le modèle allemand, un **CDD pourrait être conclu sans « raison objective » s'il est d'une durée comprise entre 9 et 12 mois, si aucun contrat de travail n'a été signé par le passé entre l'employeur et l'employé, s'il concerne un demandeur d'emploi non qualifié inscrit à l'ADEM** (sans distinction d'âge, ni de durée d'inscription), - le cas échéant s'il s'agit d'un premier emploi pour un jeune non qualifié, ou s'il concerne une entreprise nouvellement créée (ou de moins de 10 salariés)²⁶. Cela reviendrait à « dépasser » le strict encadrement actuel du CDD (tâches spécifiques, catégories professionnelles définies²⁷, etc.) dans le but d'augmenter la demande de main-d'œuvre non-qualifiée.

²⁴ Voir : Protection de l'emploi et procédure de licenciement, O. Blanchard et J. Tirole (2003).

²⁵ Dont les dispositions réglementaires par rapport à d'autres pays sont particulièrement strictes.

²⁶ Une tel contrat-tremplin nécessiterait éventuellement de revoir en profondeur les aides et mesures destinées aux employeurs (notamment CIE, CAE et aide au réemploi) qui existent actuellement. Les possibilités de recourir au CDD citées ont valeur d'exemple; une fois l'objectif (assouplir la législation relative au CDD afin de faciliter l'insertion des demandeurs d'emploi) partagé par le Gouvernement et les partenaires sociaux, il appartiendrait à ces derniers de définir l'assouplissement envisagé.

²⁷ Voir Règlement grand-ducal du 11 juillet 1989 portant application des dispositions du contrat de travail.

Une démarche complémentaire serait, en s'inspirant du modèle italien, **d'envisager pour les jeunes²⁸ demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, un contrat d'insertion professionnelle qui serait un CDD²⁹ dont le degré de protection augmenterait avec l'ancienneté jusqu'à devenir automatiquement un CDI.** D'après un rapport (non public) du LISER pour le Ministère du travail³⁰, « 86% des bénéficiaires d'un CIE ont trouvé un emploi dans les 6 mois suivant la fin de la mesure, et dans 61% des cas dans l'entreprise-partenaire³¹ ». L'instauration au bénéfice des jeunes demandeurs d'emploi d'un CDD à protection croissante jusqu'à devenir un CDI «sécuriserait» donc leur parcours, tout en offrant des degrés de liberté (sur la période de protection croissante) aux entreprises sur la base d'un schéma qui en réalité existe déjà.

Afin de **minimiser les effets d'aubaine et de substitution** souvent observés avec l'instauration de tels dispositifs, **un système de modulation** sur le modèle de *l'experience rating* américain³² pourrait être instauré. Il s'agirait de conditionner les avantages³³ offerts aux entreprises **à leur historique de transformation des CDD en CDI, à leurs déclarations de postes vacants à l'ADEM, à leur politique de formation, etc.**

²⁸ Jusqu'à 30 ans.

²⁹ Avec des avantages similaires pour les employeurs que le contrat d'initiation à l'emploi (CIE).

³⁰ Cité par la Cour des Comptes, voir: http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports_speciaux/2014/chomage_suivi.pdf.

³¹ Cette efficacité s'explique par le fait que de nombreux CIE (62%) se concluent par une embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure.

³² Aux Etats-Unis, les cotisations patronales dépendent du nombre de licenciements effectués par l'entreprise au cours des années les plus récentes (en général trois ans).

³³ Possibilités de recours au CDD sans raison objective, possibilité d'embauche via des CDD à protection croissante, etc.

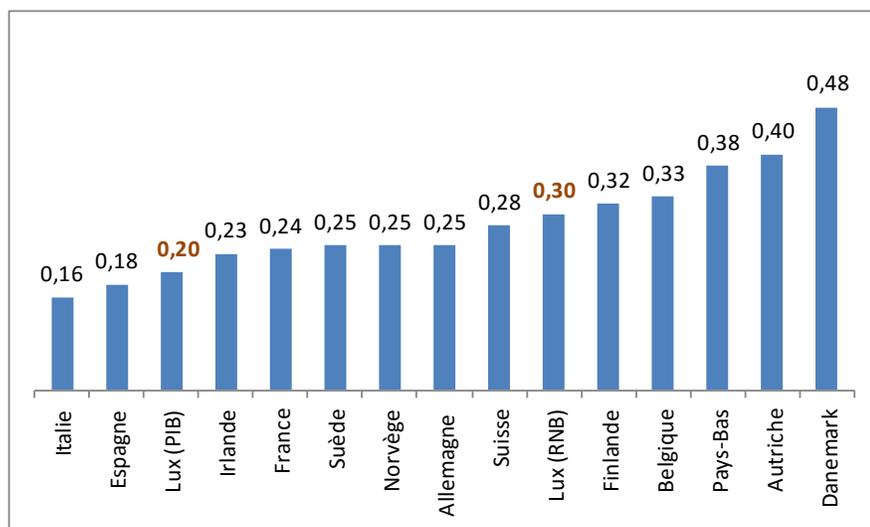
3. La politique de l'emploi

La politique de l'emploi est au Luxembourg mise en œuvre par le Ministère du travail, en coopération avec les autres ministères (Education, Economie, Finances, etc.) et institutions (Chambres professionnelles, entreprises, asbl, etc.) concernés. Elle combine mesures passives³⁴ et mesures actives³⁵, vise divers objectifs³⁶ et s'appuie sur une large gamme d'instruments³⁷.

En 2013, 650 millions d'euros (1,4% du PIB) ont été consacrés à la politique de l'emploi telle que mesurée par Eurostat³⁸. Au sein de cet ensemble, les mesures passives représentaient 60%, les mesures actives 36%, les mesures d'encadrement (services et activités assurés par l'ADEM) 4%.

Il ressort de la comparaison avec d'autres pays européens que l'intensité de la politique de l'emploi, mesurée par le rapport entre dépenses totales (exprimées en pourcentage du PIB) et taux de chômage, est au Luxembourg comparable à celle des pays les moins dépensiers (Espagne, Irlande, France, Italie), et bien inférieure à celle des Pays-Bas, de l'Autriche, ou du Danemark. Ce « relatif » caractère économe est toutefois à nuancer, puisque le Luxembourg « bénéficie » de ne devoir indemniser les salariés frontaliers ayant perdu leur emploi que trois mois (au tarif des pays d'origine), et parce que le PIB du Luxembourg est un indicateur « biaisé » à la hausse³⁹. En rapportant les dépenses au Revenu national brut (RNB), le Luxembourg se rapproche du groupe des pays intermédiaires (Suisse, Finlande, Belgique).

Graphique 5 : Intensité de la politique de l'emploi



Sources : Eurostat - IDEA

³⁴ Indemnisation du chômage et incitations au retrait d'activité, comme les préretraites.

³⁵ Formation, incitation à l'emploi, mesures en faveur des travailleurs handicapés, etc.

³⁶ Stimuler la demande de travail, accompagner les demandeurs d'emploi, favoriser l'embauche de certaines catégories défavorisées, lutter contre la pauvreté et la précarité.

³⁷ Subventions et exonérations à caractère ciblé ou général, aide à l'emploi non marchand ou à l'emploi marchand, stages, cours, dispositifs individualisés ou collectifs.

³⁸ Voir : Statistiques des politiques du marché du travail, Eurostat (2013).

³⁹ Voir : <http://www.fondation-idea.lu/2015/05/18/matinale-ideaurostat-un-echange-enrichissant-au-sujet-du-pib>.

Malgré les sommes consacrées, l'allongement de la durée moyenne au chômage, le problème persistant de l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail, la méconnaissance par les entreprises de certaines aides à l'embauche des chômeurs, démontrent que la politique de l'emploi luxembourgeoise ne remplit pas tous ses objectifs. Puisqu'il ne peut être établi un lien évident de causalité entre l'intensité des dépenses pour lutter contre le chômage et le taux de chômage⁴⁰, l'évolution nécessaire - au-delà de la question budgétaire (cf encadré 1) - doit avant tout reposer sur une cohérence d'ensemble clairement définie qui pourrait être **d'augmenter l'employabilité de la main-d'œuvre, et de redresser la balance des incitations (entre l'activité et l'inactivité) afin de faciliter les sorties du chômage et de stimuler l'offre de main-d'œuvre.**

Encadré 1 : Quel « avenir » pour la politique de l'emploi au Luxembourg ?

La détermination du Gouvernement « d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques actives en faveur de l'emploi » prend corps avec des projets comme la réforme de l'ADEM, le programme « Entreprises, partenaires pour l'emploi », ou la création du Centre d'Orientation Socioprofessionnelle, Job-Elo et Fit4Job. Néanmoins, l'orientation des dépenses en faveur de la politique de l'emploi, telle que prévue dans le « paquet d'avenir (Zukunftspak) », ne semble pas avoir été pensée dans une logique d'activation mais simplement en termes budgétaires. D'après le « paquet d'avenir » - qui a fait l'objet d'un accord (très « conditionnel⁴¹ » sur les dépenses liées à la politique de l'emploi) entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB⁴², le Ministère du travail participerait à hauteur de 65 millions d'euros à l'effort de consolidation budgétaire d'ici 2018. Sur ce montant, les mesures passives représentent 38% (principalement du fait du non-renouvellement des mesures temporaires en matière d'indemnités de chômage pour revenir au régime de droit commun et de la réforme prévue des régimes de préretraite), les mesures actives (60%) (principalement du fait de la baisse de l'aide au réemploi et des aides à l'embauche de chômeurs de longue durée), et les services relatifs au marché du travail (frais postaux, frais d'organisation de formation, etc.) 2%. Une telle **réorientation de la politique de l'emploi**, qui renforce de fait la préférence luxembourgeoise pour les dépenses passives, **nécessiterait pourtant un audit complet des dépenses en faveur de l'emploi, pour renforcer et ne conserver que celles qui se sont avérées effectivement « rentables ».**

⁴⁰ L'intensité des dépenses semble dépendre du niveau de richesse (PIB/habitant) des économies.

⁴¹ D'après un représentant du ministère du Travail cité lors de l'analyse des amendements consécutifs à cet accord: « il est possible que les économies prévues pour les années 2016 à 2018 concernant les politiques de l'emploi ne puissent pas être réalisées compte tenu de l'accord du 28 novembre 2014 entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB », voir : procès verbal de la réunion du 3 décembre 2014 concernant l'adoption d'une série d'amendements de la Commission des Finances et du Budget.

⁴² Voir : https://www.gouvernement.lu/4225960/Decisions_gouvernement_syndicats_nov-2014.pdf.

- Augmenter l'employabilité de la main-d'œuvre

Parler d'améliorer l'employabilité des chômeurs dépasse le cadre « traditionnel » des politiques du marché du travail et revient à « questionner » les performances des différents systèmes de formation luxembourgeois (système éducatif, formation des salariés, formation des chômeurs).

Le **système éducatif** du Grand-Duché est confronté à un ensemble de défis bien documentés (**inégalités des résultats scolaires suivant le niveau social, mauvaise image des filières professionnelles, taux de redoublements élevés (notamment parmi les enfants de parents immigrés), décrochage scolaire important parmi la population issue de l'immigration, etc.**). Puisque ces lacunes se retrouvent dans les statistiques du chômage, agir sur l'employabilité des chômeurs suppose donc, en amont, **d'améliorer la capacité du système éducatif luxembourgeois à permettre que tous les élèves, quelque soit leur milieu social d'origine, puissent acquérir les compétences nécessaires pour une transition réussie entre l'école et le monde du travail**. Les pays qui affichent la plus grande réussite pour l'insertion des jeunes sont souvent ceux qui, à côté de l'enseignement classique, ont un enseignement et une formation professionnels très performants (Allemagne, Suisse, Danemark, Autriche). Ces bonnes performances reposent généralement sur des programmes d'apprentissage à caractère dual (travail et études). Si l'enseignement professionnel est très répandu au Luxembourg (régime de la formation de technicien, régimes professionnels), ses performances sont souvent considérées comme étant en-dessous des attentes et des besoins. Ainsi, dans l'enseignement secondaire professionnel, seulement 23% des élèves participent à des programmes combinant formation en milieu professionnel et enseignement après les années d'orientation (7^{ème}-9^{ème}). Par ailleurs, les taux d'abandon de l'apprentissage sont élevés dans certaines filières, et il semble exister une **inadéquation entre le besoin des entreprises (reflet des évolutions de marché) et la demande des étudiants (reflet de leurs préférences et des orientations)** qui conduit souvent des jeunes à des formations professionnelles sans véritables débouchés ou insuffisamment « professionnalisantes ». Enfin, les filières professionnelles sont souvent considérées comme le dernier recours pour des élèves en difficulté⁴³. Par conséquent, **« réussir » la réforme de la formation professionnelle initiale⁴⁴ afin de rendre les filières professionnelles plus attractives pour les jeunes et en phase avec les besoins de salariés qualifiés du marché du travail est une nécessité absolue**. Compte tenu des évolutions prévisibles des emplois, **le recours à l'apprentissage devrait notamment être encouragé dans les activités artisanales, industrielles, de professionnels de la communication, de techniciens de l'informatique et de l'Horeca**.

Ce besoin (pressant) de réforme ne concerne d'ailleurs pas uniquement la formation professionnelle initiale mais l'ensemble du système éducatif luxembourgeois qui doit gagner en efficacité sur les réponses qu'il apporte aux questions d'orientation⁴⁵, de mixité sociale dans les écoles, de relation entreprises-écoles, de réussite et d'échecs scolaires⁴⁶.

⁴³ Voir : <http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/apprentissage-le-grand-hic/>.

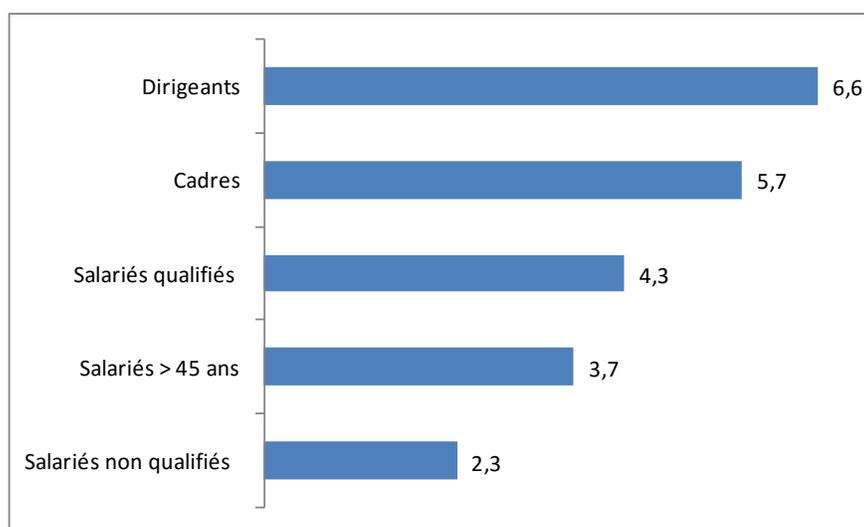
⁴⁴ Une réforme de la formation professionnelle a eu lieu en 2008 et fait l'objet de nombreuses critiques.

⁴⁵ Le lancement de la Maison de l'orientation est une décision à saluer en ce sens.

⁴⁶ La garantie jeunesse est un dispositif dédié aux jeunes sans qualification dont il est encore trop tôt pour apprécier le succès; voir : <http://www.jugendgarantie.lu>

En outre, si le Luxembourg affiche de bons résultats globaux en comparaison européenne en matière de **formation des salariés** (l'aide financière de l'Etat en matière de formation a concerné un ensemble d'entreprises couvre 50% de l'emploi salarié total⁴⁷), le système en place ne permet pas de corriger les inégalités de départ liées aux diplômes initiaux, et tend même à les accentuer. En dépit de l'existence d'une majoration des aides au bénéfice des salariés les moins qualifiés (et des seniors)⁴⁸, il subsiste des inégalités d'accès à la formation. Ce sont ainsi **principalement les catégories socioprofessionnelles les plus élevées** (cadres, dirigeants) qui **y accèdent le plus souvent**. Aussi, les plus de 45 ans participent moins à des formations que leurs cadets, alors que l'entretien de leurs compétences est un facteur clef de la compétitivité des entreprises et de leur maintien dans l'emploi.

Graphique 6 : Nombre moyen de participations à des formations par salarié selon le statut professionnel en 2013



Source : Observatoire de la formation

La (nouvelle) réforme des aides à la formation professionnelle continue⁴⁹ prévue dans le « paquet d'avenir (Zukunftspak) » entend corriger les inégalités d'accès à la formation précitées. Si l'objectif affiché est louable, l'instabilité du système (le taux de cofinancement est passé de 14,5% à 20% en 2012, et sera de nouveau modifié pour 2016) est problématique. Plus généralement, **les mesures envisagées (abaissement du taux de cofinancement, plafonnement de l'investissement en fonction de la masse salariale, etc.) semblent davantage relever d'une politique budgétaire que d'une politique de formation. Elles risquent *in fine* de peser sur l'investissement en formation en direction des cadres ou en provenance des grandes entreprises sans être nécessairement bénéfiques au moins qualifiés ou assez incitatives pour les PME.** Plus généralement, à l'heure où les partenaires sociaux s'évertuent à promouvoir la formation tout au long de la vie (House of Training, accord sur la formation négocié dans le cadre de la convention collective de travail des salariés des banques, Centres de compétences de la Fédération des Artisans, etc.), et que le Gouvernement a explicitement reconnu qu'il fallait « *maintenir les seniors dans l'emploi en mettant l'accent sur la formation continue* ⁵⁰ », **baïsser les dotations de l'Etat à la formation (de plus de 50%) semble pour le moins surprenant.**

⁴⁷ Source: Observatoire de la formation (avril 2014).

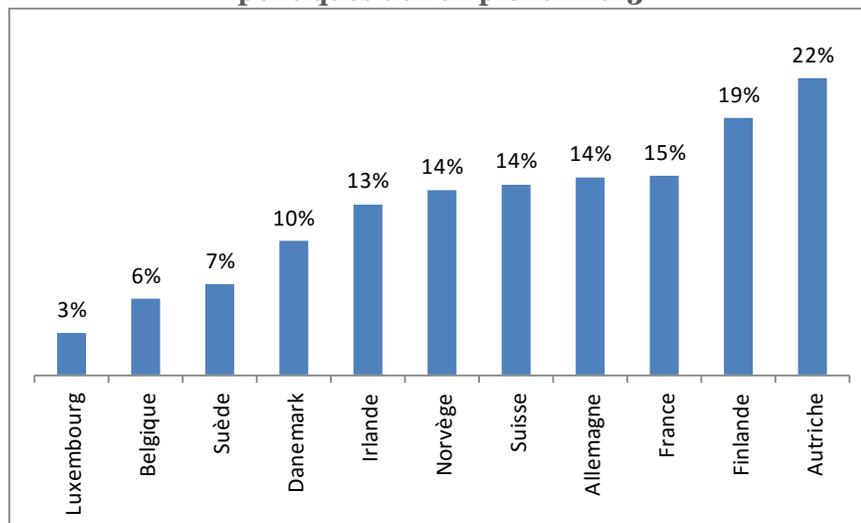
⁴⁸ Voir : <http://www.lifelong-learning.lu/Detail/Article/Aides/cofinancement-de-la-formation/fr>.

⁴⁹ Voir : <http://www.jeudi.lu/aides-a-la-formation-professionnelle-continue-le-gouvernement-tranche-dans-le-vif>.

⁵⁰ Source : Projet de loi portant introduction d'un plan de gestion des âges.

S'agissant de **l'employabilité des demandeurs d'emploi**, si de nombreuses initiatives destinées à augmenter ou adapter leurs qualifications sont entreprises⁵¹, la part de demandeurs d'emploi bénéficiant de mesures de formation (11%) et le poids des dépenses de formation bénéficiant aux chômeurs dans le total des dépenses de politiques de l'emploi (3%) semblent indiquer que les efforts en la matière sont insuffisants.

Graphique 7 : Poids des dépenses de formation dans le total des dépenses de politiques de l'emploi en 2013



Source : Eurostat

Par conséquent, **une partie des économies dégagées dans le cadre de la réorientation générale des politiques de l'emploi (réforme des préretraites, retour au régime de droit commun en matière d'indemnisation chômage, réforme de l'aide au réemploi, abolition de l'aide à la création d'entreprise, etc.) pourrait être affectée à la formation des demandeurs d'emploi** - notamment des chômeurs de plus de 50 ans dont seulement 9% suivent une formation durant leur épisode de chômage⁵². La neutralité budgétaire de cette affectation sur la consolidation budgétaire prévue dans le paquet d'avenir serait assurée par les mesures visant à redresser la balance des incitations entre l'activité et l'inactivité (cf infra), et/ou la future réforme fiscale.

⁵¹ Voir : <https://www.gouvernement.lu/5246768/21-adem-salaries>.

⁵² Source: Chômage des seniors : la question de la durée et de la récurrence, CEPS (2013).

- Redresser la balance des incitations entre l'activité et l'inactivité

Si le Luxembourg ne peut pas être considéré comme une économie de chômage volontaire (puisque le chômage réagit aux variations de l'emploi), **il ne peut toutefois être exclu que certaines dispositions fiscales et sociales font que dans certains cas (suivant la configuration familiale, le niveau de qualification, ou l'âge), prendre un emploi peut procurer un gain pécunier effectif extrêmement faible, voire même occasionner une perte de revenu.** La littérature économique enseigne que les pièges à inactivité et trappes à chômage sont généralement liés aux montants de l'indemnisation chômage, aux mécanismes de garantie de revenus, au système d'imposition, aux programmes de retrait de l'activité des travailleurs âgés, et aux performances des Services publics de l'emploi.

La persistance d'un chômage élevé (selon les standards du Luxembourg) alors que le Grand-Duché offre plus de 120.000 opportunités de trouver un emploi par an⁵³, le faible taux d'insertion dans l'emploi des bénéficiaires du Revenu Minimum Garanti (RMG)⁵⁴, l'écart entre les taux d'emploi masculin et féminin, ou le faible taux d'activité des plus de 55 ans, semblent confirmer que les pièges à l'emploi précités participent à diminuer l'offre de travail des résidents.

Il est cependant difficile de porter un jugement assuré sur l'ampleur de ces pièges compte tenu des spécificités du marché du travail luxembourgeois (afflux massifs de travailleurs frontaliers et immigration soutenue), **de la conception du système fiscal** (abattement conjoint), **de la proportion de chômeurs non-indemnisés (63%), des non-recours au RMG de ménages pourtant éligibles, et des réformes en cours** (abolition prévue de la préretraite solidarité, instauration d'une subvention loyer, retour prévu au régime de droit commun en matière d'indemnité chômage, etc.). **Les idées avancées ci-après sont donc, pour certaines, des recommandations qui, pour être totalement pertinentes, devront reposer sur des études empiriques sur données luxembourgeoises.**

- L'indemnisation chômage

En Europe, le Luxembourg se distingue par une indemnisation du chômage particulièrement généreuse. Ainsi, l'accès à l'indemnisation est ouvert dès 6 mois (contre en général 12 dans les autres pays européens), les plafonds (2,5 fois le salaire social minimum pendant 6 mois, 2 fois le salaire social minimum après⁵⁵) et le taux de remplacement (80%, 85% si enfants à charge) sont élevés, et les jeunes (à la fin de leur formation ou s'ils renoncent à leurs études) peuvent en bénéficier pendant un an. Si l'indemnisation du chômage est un instrument qui favorise la stabilité économique (en lissant la consommation après un licenciement) et permet un meilleur appariement entre travail et emploi, **de nombreuses études font état d'un lien positif entre une indemnisation du chômage généreuse et la durée au chômage. Ces études démontrent notamment que le taux de sortie du chômage augmente fortement lorsque les droits à prestation arrivent à échéance**⁵⁶. En supposant l'existence de pareil comportement au Luxembourg, **une révision envisageable de l'indemnisation du chômage serait d'y intégrer une dose supplémentaire de dégressivité en faisant**

⁵³ D'après l'Observatoire de l'emploi il y a eu 121.849 recrutements au Luxembourg en 2014, et d'après l'ADEM 11.000 personnes qui étaient inscrites comme demandeurs d'emploi ont retrouvé un emploi en 2014.

⁵⁴ Seulement 15% des activités d'insertion dans le cadre du RMG se concluent par un contrat de travail.

⁵⁵ La loi du 3 août 2010, modifiée par la loi du 31 juillet 2012, a introduit des mesures qui font que l'allocation maximale correspond à 2,5 fois le salaire social minimum pour les 9 premiers mois (au lieu de 6), 2 fois le salaire social minimum à partir de 273 jours d'indemnisation (au lieu de la période suivant les 6 premiers mois). Il est prévu de revenir au régime de droit commun (cf accord entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB cité plus haut).

⁵⁶ Voir : Job search and unemployment insurance : New evidence from time use data, A. Krueger & A. Mueller (2008).

évoluer le taux de remplacement dans le temps (par exemple 80% les 3 premiers mois, 75% entre 3 et 6 mois, 70% après ; tout en conservant les limites de 2,5 fois et 2 fois le salaire social minimum). Une telle mesure favoriserait une plus grande intensité de la recherche d'emploi à mesure que le temps passe. De même, **un durcissement des conditions d'accès des jeunes pourrait être envisagé (augmentation de la période d'inscription au chômage⁵⁷ avant de se voir ouvrir les droits à l'indemnisation, dégressivité de l'indemnité sur la période de 12 mois, etc.)**

- Les mécanismes de garantie de revenus

Le RMG, subdivisé en deux prestations (indemnité d'insertion et allocation complémentaire), est une prestation sociale qui, dans son esprit original, vise à « lutter contre la pauvreté par l'accès à l'emploi⁵⁸ ». Si le RMG (actuellement 10.000 ménages bénéficiaires) a su, depuis 1986, atténuer l'exposition à la pauvreté et contribuer à ce que le taux de privation matérielle demeure au Luxembourg le plus faible d'Europe, il a aussi généré des « trappes à inactivité et au sous-emploi »⁵⁹. Ainsi, compte tenu des avantages liés au RMG (chèques service, majoration de loyer, allocation de vie chère, gratuité des transports) et parce que le RMG équivaut à 70% du salaire social minimum, les gains monétaires à passer du RMG à un emploi rémunéré au voisinage du salaire social minimum peuvent paraître dérisoires, voire être inexistantes suivant la composition du ménage. **Puisqu'il n'est dès lors pas contestable que le RMG puisse agir comme un frein à l'activité de ses bénéficiaires**, il convient de le « repenser » pour **en faire un véritable instrument d'insertion dans l'emploi, et non plus l'équivalent d'un revenu de remplacement⁶⁰**. Les pistes généralement avancées pour y arriver concernent :

- la révision des règles de dispenses d'activité d'insertion (au premier rang desquelles la dispense pour dépassement de plafond, qui pénalise grandement les femmes) ;
- l'instauration d'une nouvelle règle d'immunisation (il s'agirait d'immuniser les salaires perçus pour le calcul de l'allocation complémentaire et non plus d'immuniser le barème du RMG) ;
- le maintien des avantages liés au RMG en prenant un travail (dans le système actuel la perte des avantages s'apparente à un impôt supplémentaire sur le travail) ;
- la mise en place d'un crédit d'impôt agissant comme une prime pour l'emploi (ce crédit serait nul en cas d'absence d'activité et maximal au niveau de revenu correspondant à la sortie du RMG) ;
- la généralisation des prestations conditionnées à l'exercice d'un emploi ;
- la coordination entre l'ADEM et le Service national d'action sociale (SNAS) concernant la transition de l'indemnisation du chômage vers le RMG (notamment des jeunes autour de 25 ans) ;
- le durcissement des conditions de restitution du RMG en cas de meilleure fortune ;
- le rapport entre les montants du RMG et du salaire social minimum.

Si ces différentes propositions sont pertinentes, il est cependant indispensable, compte tenu du niveau élevé de non-recours au RMG (69% parmi les ménages luxembourgeois, 73% parmi les résidents étrangers de l'UE, 32% parmi les résidents étrangers de pays tiers)⁶¹, que toute

⁵⁷ Actuellement 26 semaines.

⁵⁸ Voir : Le Revenu Minimum Garanti : instrument de lutte contre la pauvreté ?, N. Georges & R. Urbé (2012).

⁵⁹ Voir : Réforme du RMG pour plus de justice, N. Georges & R. Urbé (2015).

⁶⁰ « L'aide sociale est importante et doit être juste pour supporter les personnes dans le besoin, mais elle ne doit pas devenir un « poison sucré » et pousser les personnes à se comporter comme une victime passive », Service national d'action sociale, cité dans Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti, Caritas /2012).

⁶¹ Voir : L'efficacité du Revenu minimum garanti au Luxembourg, F. Amétépé(2012).

modification substantielle du système repose sur une analyse minutieuse de son impact sur le comportement des agents éligibles.

- Le système d'imposition

Plusieurs études économiques⁶² démontrent que l'imposition conjointe des revenus des époux et des partenaires peut dissuader la participation du second apporteur (potentiel) de revenus au marché du travail, surtout quand les revenus sont inégaux dans le couple. **Au Luxembourg, où 25% des femmes mariées n'ont aucun revenu, où les maris gagnent plus que leurs épouses dans 72% des couples⁶³, où le taux de non-participation au marché du travail des femmes d'âge actif et hautement qualifiées (15%) est 4 fois plus élevé que la moyenne européenne⁶⁴**, il peut être avancé que le **système d'imposition** constitue effectivement un **frein à l'activité des femmes. Individualiser l'impôt sur le revenu** (dans le cadre de la prochaine réforme fiscale) serait alors un complément bienvenu à la réforme des allocations familiales en cours⁶⁵ pour accompagner la hausse tendancielle du taux d'emploi des femmes⁶⁶. Parce qu'une telle remise à plat (l'individualisation de l'impôt sur le revenu) **pourrait augmenter significativement la charge fiscale de certains ménages** à faibles revenus, d'autres alternatives pourraient être considérées (**plafonnement du bénéfice de l'imposition collective, imposition séparée avec un « crédit d'impôt conjoint**», etc.)

- Les programmes de retrait de l'activité des travailleurs âgés

Avec les régimes de préretraite⁶⁷ (préretraite solidarité, préretraite progressive, préretraite ajustement, préretraite des travailleurs postés et des travailleurs de nuit) et la possibilité offerte de prendre une retraite anticipée, **le droit du travail luxembourgeois semble œuvrer pour la quasi-inexistence d'un marché du travail au-delà de 57 ans**. Il en résulte une très forte désincitation à la formation des seniors salariés et à l'embauche des seniors demandeurs d'emploi, une règle officieuse qui veut qu'on cesse le plus souvent son activité avant l'âge légal de la retraite, et un taux d'emploi des plus de 55 ans (43%) particulièrement faible comparé à celui des 25-54 ans (83%). Il est généralement avancé, pour justifier les programmes de retrait de l'activité des travailleurs âgés, que le départ tardif à la retraite risque de priver les jeunes d'emploi. Il s'agit pourtant d'un sophisme. La masse de travail n'étant pas fixe, le retrait d'un senior du marché du travail n'est pas une condition nécessaire à l'emploi d'un jeune. Par ailleurs, les préretraites et la retraite anticipée ne modifient qu'à la marge le taux de chômage structurel, et participent davantage à sortir des actifs expérimentés de l'emploi qu'à favoriser l'entrée de jeunes sur le marché du travail. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie en bonne santé et de l'objectif luxembourgeois de porter le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans à 73% en 2020, il est indispensable (économiquement, budgétairement, socialement) de mener une politique de vieillissement actif et de maintenir dans l'emploi cette réserve de main-d'œuvre actuellement sous-utilisée. Il s'agit même d'un des principaux défis futurs de la politique de l'emploi luxembourgeoise vu l'importance du chômage de longue durée parmi les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. **Sur le modèle de la Garantie jeunesse** qui offre un soutien de qualité aux jeunes qui débutent leur vie

⁶² Voir : Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Job Strategy, OCDE (2006).

⁶³ Source: Secondary Earners and fiscal policies in Europe, O. RASTRIGINA & A. VERASHCHAGINA (2015)

⁶⁴ Source: Evaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité du Luxembourg pour 2014, Commission européenne (2014).

⁶⁵ Voir : <http://www.cnpf.lu/reforme>.

⁶⁶ Voir : <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2014/PDF-03-2014.pdf>.

⁶⁷ Une réforme des préretraites en actuellement en cours, voir : <http://www.guichet.public.lu/citoyens/fr/actualites/2015/07/15-preretraite-solidarite/index.html>.

professionnelle, **une offensive pour l'emploi des seniors est à envisager**. La présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE devrait donc appuyer la proposition de « Recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail » qui, à bien des égards, s'apparente à une **Garantie pour les seniors**⁶⁸.

Plusieurs initiatives gouvernementales en cours⁶⁹ visent à améliorer le vieillissement actif au Luxembourg. La question de savoir si ces initiatives (dont certaines sont vivement critiquées par les partenaires sociaux) sont toutes bien pensées et permettront d'atteindre l'objectif envisagé renvoie à un ensemble de considérations qui dépassent le cadre de cette publication. L'existence de ces initiatives témoigne cependant d'une prise de conscience qui est à saluer.

- Les performances du Service public de l'emploi (ADEM⁷⁰)

L'ADEM est en pleine réforme, et il est à ce stade trop tôt pour pouvoir apprécier leurs effets (futurs) sur le chômage. **Les récentes signatures de convention entre l'ADEM et les partenaires sociaux⁷¹ donnent toutefois à penser que les efforts engagés sont particulièrement appréciés**. La réforme sera réussie si l'ADEM parvient à devenir l'un des meilleures gestionnaires de ressources humaines du Luxembourg, et si elle débouche sur : **un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi** vers un retour sur le marché du travail (formation, suivi en tenant compte de l'hétérogénéité des publics, activation, orientation efficace, etc.), **de meilleures relations entre l'ADEM et les entreprises** (l'initiative Entreprises partenaires pour l'emploi aura valeur de test à cet égard), **l'amélioration des instruments de matching** (nécessaire pour une meilleure adéquation entre les attentes des entreprises et les qualifications des demandeurs d'emploi).

Dans son « Rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage – suivi des recommandations⁷² », la Cour des Comptes du Grand-Duché de Luxembourg estimait comme « **important de pouvoir évaluer une mesure (pour l'emploi) au bout d'un certain temps afin d'apporter des corrections nécessaires ou de l'abandonner tout simplement si elle n'a pas apporté les résultats escomptés** ». L'efficacité de l'ADEM dépend effectivement en grande partie de la batterie de mesures dont elle dispose pour permettre le retour sur le marché du travail des demandeurs d'emploi. Pourtant, ces mesures ne sont pas systématiquement évaluées. A une question parlementaire⁷³ concernant l'efficacité des OTI (occupation temporaire indemnisée), le Ministre du travail a répondu : « Quant à la question de savoir si l'OTI a déjà fait une évaluation quant à son efficacité, la réponse est négative. Néanmoins, l'OTI a aussi pour but de permettre aux demandeurs d'emploi de garder un contact avec le monde du travail qui facilite en principe la réinsertion ». Il faudrait donc, en accord avec la recommandation de la Cour des Comptes, **lancer un audit complet des différentes mesures pour l'emploi et ne conserver que celles qui augmentent significativement la probabilité de retour sur le marché du travail des bénéficiaires**.

⁶⁸ Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5565_fr.htm.

⁶⁹ Réforme de la procédure de reclassement, Projet de loi portant introduction d'un plan de gestion des âges, « Fit4Job -Relancer ma carrière », Réforme des régimes de préretraite, etc.

⁷⁰ Dont l'OCDE disait en 2010 « *l'administration commet des erreurs dans la classification des compétences des demandeurs d'emploi, tandis que les responsables du placement ne comprennent pas toujours les besoins des employeurs, ce qui les conduit à adresser aux entreprises des candidats non qualifiés. Cette situation mine la confiance des employeurs vis-à-vis de l'ADEM et les incite à combler leurs besoins en emplois à partir du vivier des travailleurs frontaliers plutôt que de celui des travailleurs luxembourgeois souhaitant changer d'emploi. Par ailleurs, les services de placement destinés aux différents types de chômeurs sont trop nombreux, ce qui disperse les ressources et nuit à la coordination des activités et des flux d'information* ».

⁷¹ Chambre de Commerce, Union des entreprises luxembourgeoises, Chambre des Salariés du Luxembourg.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Voir : www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/180/434/147393.pdf

CONCLUSION

La lutte contre le chômage suppose détermination et modestie tant ses racines peuvent être nombreuses et profondes. Néanmoins, cette publication « suggère » d'être ambitieux et de faire du « plein-emploi » (exprimé par un taux de chômage à définir collectivement) un objectif annoncé. Elle avance également différentes propositions qui pourraient contribuer à atteindre cet objectif en favorisant l'offre et la demande d'emplois, notamment peu et moyennement qualifiés. Plusieurs d'entre elles représentent des changements profonds par rapport aux pratiques luxembourgeoises usuelles, et ne sont envisageables qu'au travers du dialogue social et la signature d'un « accord tripartite pour le plein-emploi ». Il ne fait toutefois guère de doute qu'elles sont particulièrement bien adaptées à la situation actuelle de chômage figé à des niveaux élevés, même si elles ne constituent que des « éléments » à intégrer dans une ensemble plus vaste (diversification économique, réforme fiscale, politiques européennes, attraction et rétention des talents, simplification administrative, esprit d'entreprise, politique de soutien à l'innovation et à la R&D, promotion des PME, lutte contre la pauvreté, politique du coût du logement efficace etc.).

Les publications d'IDEA sont librement consultables sur son site www.fondation-idea.lu

Avis Annuel

Avis annuel 2015 : Ô des espoirs..... avril 2015

Idées du mois

1. Comprendre les benchmarks de compétitivité avril 2014
2. Productivité : Clé de la réussite économique future du Luxembourg mai 2014
3. *Nation Branding* – nouveau positionnement du Grand-Duché juin 2014
4. Cession d'entreprises : un enjeu d'avenir septembre 2014
5. Résolutions culturelles novembre 2014
6. 2015 : La zone euro encore un machin, bientôt une machine ? février 2015
7. Europe 2020: Quel avenir pour la stratégie européenne ? mars 2015
8. Etats-Unis et zone euro : le lièvre et la tortue ? mai 2015
9. La « financial literacy » au Luxembourg.....juillet 2015

Récents « blogs »

Chômage : un mal dominant !

Digital (4) Education – la stratégie digitale pour former les futurs spécialistes TIC ?

Vieillesse au Luxembourg: quel impact sur nos entreprises ? (2/2)

Grèce: Echec et mélodra(ch)me

The one million Luxembourg: a global analysis is needed

Allocation universelle à la luxembourgeoise : un cadeau empoisonné ?

Economic forecasts: Luxembourg and the modern “Oracles”

La troisième révolution industrielle : Bientôt le « new normal » ?

Les géants de la Silicon Valley : les nouveaux philanthropes... ?

OMT : Vers un objectif pour le marché du travail

Tableau de bord de l'économie

Tableau de bord n°7..... octobre 2015

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert, créé à l'initiative de la Chambre de Commerce du Luxembourg, qui souhaite contribuer à l'amélioration de la qualité du débat socio-économique, d'une part, en l'alimentant par des analyses économiques rigoureusement recherchées et documentées et, d'autre part, en proposant des pistes novatrices pour relever les grands défis d'avenir du Grand-Duché.

Directeur de la publication : Marc Wagener, tél: 42 39 39 376, marc.wagener@fondation-idea.lu

Auteur principal : Michel-Edouard Ruben, tél 42 39 39 441, michel-edouard.ruben@fondation-idea.lu
www.fondation-idea.lu

www.twitter.com/FondationIDEA