

Job rotation scheme : une best practice à la danoise



Le Grand-Duché de Luxembourg, véritable carrefour économique européen, se trouve face à des défis complexes liés à son marché du travail. Ses besoins en compétences évoluent, en raison de la digitalisation, du vieillissement démographique, de la transition environnementale mais aussi des aléas conjoncturels. La mise en place d'un schéma de rotation des emplois, à la danoise, pourrait compléter les dispositifs existants pour répondre à ces problématiques. Cette best practice, brièvement évoquée dans les recommandations de l'OCDE (2023)¹, pourrait en effet aider les entreprises à renforcer les compétences de leurs salariés, et avoir un impact sur les besoins et la manière dont les entreprises recrutent et maintiennent les talents tout comme elle pourrait offrir une porte de sortie aux chômeurs de longue durée.

Une « fenêtre d'opportunité »² au Luxembourg compte tenu des défis du marché du travail

Le marché du travail au Luxembourg affiche un certain paradoxe : une hausse du nombre de demandeurs d'emplois diplômés du supérieur concomitante avec une augmentation du nombre d'emplois qui requièrent des qualifications supérieures. En effet, entre 2017 et 2023, le nombre de chômeurs diplômés du supérieur³ et inscrits à l'ADEM depuis plus de 12 mois a augmenté de 35,9%, alors que pour ceux issus du secondaire supérieur la hausse n'était que de 0,2%. Sur la même période, la hausse des chômeurs diplômés du supérieur et inscrits entre 7 et 11 mois était de 50,5%, en moyenne, contre 27,3% pour ceux issus du secondaire supérieur⁴.

Depuis 2018, « le nombre de postes vacants déclarés à l'ADEM qui exigent une qualification

supérieure est en forte croissance », selon une étude⁵ de l'ADEM. En 2023, le top 3 des offres d'emploi les plus abondantes se trouvent dans les métiers⁶ de la comptabilité et gestion, des systèmes d'information et du secrétariat et assistance.

Dans un contexte de hausse du chômage, la formation des chômeurs et les politiques de réinsertion professionnelle gagnent également en importance. Ainsi, la formation continue favoriserait l'employabilité des chômeurs de longue durée et réduirait la vulnérabilité des salariés, c'est-à-dire leur probabilité de se retrouver au chômage en raison de changements actuels comme la digitalisation accrue ou l'importance donnée à la dimension environnementale. Selon le LISER (2023)⁷, 49% des entreprises recrutent des travailleurs peu qualifiés, qu'elles forment par la suite. Aussi, au

¹ OCDE, *Skills Strategy Luxembourg*, 2023.

² Au sens du politologue américain, John Kingdon (1984), une « fenêtre d'opportunité » se crée lorsque trois flux coexistent : l'identification du problème, les propositions politiques pour le changement et les politiques publiques, qui sont liées aux conditions locales (échéances, calendrier, etc.).

³ Selon la définition de l'ADEM, un niveau de diplôme du secondaire supérieur signifie avoir terminé avec succès l'équivalent du lycée (classe de 1^{er} DFES ou 13^{er} DFEST ou DT) et un niveau de diplôme du supérieur signifie avoir terminé avec succès des études post-secondaires (par exemple l'Université).

⁴ Données de l'ADEM et calculs IDEA.

⁵ ADEM, *Zoom sur les demandeurs d'emploi avec qualification supérieure*, décembre 2023.

⁶ En suivant la classification du Répertoire Opérationnel des Métiers et Emplois (ROME) et des données du nouveau tableau interactif de l'ADEM « JobInsights ».

⁷ LISER, *Pénurie de main-d'œuvre dans les métiers ne nécessitant pas de diplôme universitaire : une étude exploratoire sur le rôle joué par les conditions de travail*, 9 novembre 2023.

cours des deux dernières années (d'après l'eurobaromètre 2023⁸), 38% des PME au Luxembourg ont eu recours à la formation et au *reskilling* de leur personnel et 14% ont recruté du personnel temporaire ou des indépendants, pour remédier à la pénurie de compétences. Cependant, l'Observatoire de la Formation de l'INFPC (2023)⁹ indiquait qu'en 2020, sur 24 420 entreprises au Luxembourg, seulement 9% ont bénéficié de l'aide de l'Etat à la formation de leur personnel, avec une surreprésentation des salariés qualifiés, cadres et dirigeants.

Skillsdësch, accord de coalition et Skills-Plang

De nombreuses stratégies ont été élaborées au Luxembourg pour approfondir les compétences des actifs. Parmi elles, le Plan de reprise et de résilience (2021) où figure l'initiative *Future Skills*¹⁰, ou encore le *Skillsdësch*¹¹, une stratégie visant le *reskilling* ou *upskilling* à travers une collaboration étroite entre tous les acteurs publics, privés, du domaine de l'emploi ou de la formation professionnelle continue. Le nouveau gouvernement a également inscrit dans l'accord de coalition 2023-2028 plusieurs projets concernant la formation professionnelle continue, comme une initiative globale pour réduire le gap intergénérationnel de connaissances et compétences numériques. Pour répondre aux besoins des métiers très en pénurie, l'accord de coalition prévoit d'étudier la possibilité de mettre en place des formations continues pour certains métiers concernés et adaptées selon les besoins du secteur, comme les infirmiers et les aides-soignants, parmi d'autres. Il envisage, en outre, de suivre les

recommandations du rapport de l'OCDE (2023)¹² sur les stratégies de compétences au Luxembourg en termes de formation continue. Il s'agirait notamment d'élargir les services sur mesure, les offres de formation sur le long terme aux chômeurs et particuliers en besoin de reconversion, de procéder à une révision stratégique des programmes de formation continue, ou encore de développer une vision prospective stratégique pour l'apprentissage des adultes.

Enfin, en juin 2023, le projet de loi n°8234¹³, le *Skills-Plang*, a été déposé. Ce projet porte sur la « gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences » et contient deux volets : l'un sur les financements des entreprises et l'autre sur l'identification des salariés ayant des besoins spécifiques de formation. En résumé, l'employeur doit identifier parmi ses salariés ceux qui ont un besoin de formation, en ayant recours à un bilan de compétences, choisir la formation longue (de minimum 120h) la plus appropriée et élaborer le dossier de candidature qu'il déposera à l'ADEM. Il recevra une aide sur base des coûts facturés, mais seulement si son dossier a été retenu.

Le Job rotation scheme danois

Le *Job rotation scheme* existe au Danemark sous sa forme actuelle depuis 2006, et est connu en tant qu'approche approfondie du concept de « flexisécurité¹⁴ », visant à accroître le recours à la formation continue et réduire le chômage. Il permet à un salarié de suivre une formation continue longue et aux employeurs de recevoir une subvention publique pour recruter un

⁸ Lien vers l'Eurobaromètre 2023 : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2961>
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2961>

⁹ Observatoire de la Formation de l'INFPC, *Pratiques de formation*, novembre 2023.

¹⁰ <https://mfin.gouvernement.lu/dam-assets/publications/01-PRR-juin-Luxembourg.pdf>

¹¹ Le Skillsdësch figure dans le Plan National de Réforme du Grand-Duché de Luxembourg

https://gouvernement.lu/fr/publications.gouv_odc%2Bfr%2

[Bpublications%2Brapport-etude-analyse%2Bprogramme-national-de-reforme%2B2023-pnr-luxembourg.html](#)

¹² OECD, *Skills Strategy Luxembourg*, 2023.

¹³ Chambre des Députés, projet Skills-Plang, <https://www.chd.lu/fr/dossier/8234>

¹⁴ La flexisécurité danoise combine flexibilité d'embauche et de licenciement pour les entreprises, avec une sécurité sociale élevée et des politiques actives d'emploi. Ce système promeut une adaptabilité et une mobilité de la main-d'œuvre tout en offrant un filet de sécurité robuste pour les employés en période de transition.

demandeur d'emploi, qui remplace le salarié pendant sa période de formation continue. Cette méthode permet à l'entreprise de bénéficier des nouvelles compétences de l'employé formé et d'assurer la continuité de l'exécution des tâches régulières par un substitut temporaire.

Pour que ce schéma fonctionne, il faut que chaque partie suive des conditions strictes¹⁵ :

- L'employeur

L'employeur sélectionne une formation continue pour le salarié, avance les coûts de la formation ainsi que les salaires du salarié en formation et de son remplaçant temporaire. Il doit soumettre un dossier de participation pour obtenir une indemnité de rotation d'emploi auprès de l'agence pour l'emploi ou de la commune. Cette indemnité est versée pour chaque heure pendant laquelle le salarié est en formation et son remplaçant travaille à sa place. Pour être éligible à cette indemnité, l'employeur ne doit pas bénéficier d'autres subventions salariales ou aides publiques pour la rémunération de ses employés.

- Le salarié en formation

Pour participer à une formation continue dans le cadre de ce schéma, le salarié doit avoir été employé dans la même organisation pendant au moins 3 mois. Lorsqu'il se trouve en formation continue, il n'effectue pas ses tâches habituelles et doit continuer de percevoir son salaire.

- Le remplaçant temporaire

Le remplaçant temporaire doit être au chômage depuis au moins 6 mois. Il peut recevoir des allocations de chômage ou d'autres indemnités non destinées aux salariés ou aux indépendants.

Le chômeur se porte volontaire pour le travail temporaire et peut rompre le contrat sans sanctions. S'il remplace un salarié en formation, il recevra un salaire au lieu d'une allocation de chômage, devra travailler au moins 10h par semaine pendant au maximum 6 mois, et sera soumis aux mêmes lois que les salariés en cas de rupture de contrat. En cas de maladie grave pendant le travail temporaire, l'objectif du remplacement d'emploi ne pourra plus être atteint et l'indemnité de rotation de l'employeur sera annulée.

- L'agence de l'emploi ou la commune

L'agence ou la commune doit informer la caisse d'allocation de chômage lorsqu'un chômeur devient travailleur temporaire. L'agence ou la commune gère les dossiers et valide le paiement de l'indemnité qu'elle verse en totalité, pour chaque heure durant laquelle le salarié est en formation et son remplaçant travaille à sa place. Elle se fera ensuite rembourser à 60% par l'Etat.

Des évaluations positives

Le taux de chômage du Danemark a baissé fortement entre 2010 et 2023 et il est l'un des plus bas en Europe¹⁶. Cela pourrait s'expliquer par plusieurs canaux, dont la contribution positive du schéma de *job rotation* montrée à travers plusieurs évaluations.

Une étude quantitative publiée en avril 2021 par l'Agence danoise du marché du travail et du recrutement (*Styrelser for Arbejdsmarked og Rekruttering - STAR*)¹⁷ a analysé l'impact du schéma de rotation des emplois sur l'augmentation de l'emploi des travailleurs temporaires, entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017. Durant cette période, la durée moyenne des emplois temporaires était de 17

¹⁵ Pour plus de détails sur les conditions, voir : document d'orientation VEJ nr. 10069 du 19/12/2023, décret législatif LBK n° 701 du 22 mai 2022 (articles 149 à 153) et arrêté BEK n° 1216 du 28 septembre 2023 (articles 9, 116 à 119 et 151), <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2023/10069>

¹⁶ Il était de 7,7% en 2010, de 5,6% en 2020 et de 4,6% en 2023, selon AMECO, la base de données de la Commission européenne.

¹⁷ STAR, Analyse quantitative, avril 2021, <https://star.dk/media/18162/effektanalyse-af-jobrotationsordningen.pdf>

semaines, il y avait 6 357 travailleurs temporaires dans le programme de rotation (le groupe d'intervention) et, en contrepartie, dans le groupe de contrôle (chômeurs disposant d'allocation de chômage) ; les deux groupes avaient des caractéristiques similaires en termes d'âge, d'éducation, d'emploi effectué avant le chômage et de nationalité. Les résultats de l'analyse d'impact indiquent un effet net positif à long terme. En effet, après 6 mois, elle montre qu'il n'y a pas d'effet positif, mais un an après le début du travail temporaire, les personnes du groupe d'intervention gagnent 1,2 point de pourcentage de taux d'emploi par rapport au groupe de contrôle. Un an et demi plus tard, elles gagnent 4 points de pourcentage, 4,9 points de pourcentage deux années plus tard et 5,8 points de pourcentage de taux d'emploi après 2,5 années, toujours par rapport au groupe de contrôle. L'effet net sur l'emploi est donc bien positif et il se renforce avec le temps.

En outre, trois analyses qualitatives issues d'expériences dans les communes de Aarhus, Randers et Norddjurs¹⁸ montrent que ce schéma a aidé à avoir des employés aux compétences renforcées, ainsi qu'à disposer d'un canal de recrutement supplémentaire.

Une possible application du schéma de rotation des emplois au Luxembourg

Au Luxembourg, un système similaire au schéma danois pourrait être mis en place pour contribuer aux mêmes objectifs. En complément du projet de loi n°8234, le système de *job rotation* pourrait en effet présenter un aspect « *triple-win* » : il permettrait aux employeurs de pallier le manque de main-d'œuvre pendant la formation longue continue des salariés, aux

salariés d'acquérir de nouvelles compétences et aux chômeurs de bénéficier d'une expérience de travail. L'attractivité du dispositif pour les demandeurs d'emploi serait particulièrement cruciale en vue d'une possible adaptation de ce schéma au Luxembourg.

Le Luxembourg et le Danemark offrent tous les deux des niveaux élevés de protection sociale, en garantissant un filet de sécurité aux salariés en cas de perte d'emploi. Dans les deux pays, les allocations de chômage sont calculées en fonction des revenus antérieurs du demandeur. De plus, les chômeurs sont dans les deux pays souvent encouragés ou astreints à participer à divers programmes d'activation, tels que des stages ou des formations pour réintégrer le marché du travail¹⁹.

Cependant, les conditions d'affiliation minimales diffèrent²⁰ (26 semaines travaillées au cours des 12 derniers mois pour le Luxembourg et avoir perçu un revenu minimal de 33 062€ au cours des 3 dernières années au Danemark) de même que la durée d'indemnisation (12 mois au maximum au Luxembourg, avec prolongation possible en fonction de l'âge et de la période travaillée, contre 2 ans maximum pendant une période de 3 ans au Danemark). Le montant de l'indemnisation (80% du salaire de référence des 3 derniers mois au Luxembourg, contre 90% du salaire de référence au Danemark) est également différent. Au Luxembourg, l'indemnité de chômage est cependant plafonnée, en ce sens qu'elle ne peut pas dépasser 2,5 fois le salaire social minimum²¹. Ce plafond est dégressif et se réduit au fur et à mesure que l'indemnisation se poursuit²²,

¹⁸ Les expériences dans les 3 communes danoises : <https://vpt.dk/generelle-aftaler/jobrotation-giver-tredobbelt-gevinst>.

¹⁹ En cas de refus non justifié d'un poste de travail approprié, de participation à un stage, cours, ou travaux d'utilité publique, autant au Danemark qu'au Luxembourg, le demandeur d'emploi peut se voir retirer son droit de percevoir une allocation de chômage.

²⁰ <https://www.unedic.org/publications/panorama-des-systemes-dassurance-chomage-en-europe>.

²¹ <https://www.csl.lu/fr/vos-droits/aides/chomage/>.

²² <https://adem.public.lu/fr/demandeurs-emploi/demander-indemnite-chomage/residents/salaries.html>.

contrairement au Danemark, où le montant maximal de l'allocation mensuelle est fixe.

Mettre en œuvre un tel modèle au Luxembourg augmenterait les chances des demandeurs d'emploi de longue durée de réintégrer le marché du travail, en les aidant à retrouver un emploi durable et renforcerait aussi le filet de sécurité en maintenant leurs droits à percevoir des allocations de chômage.

La mise en place de ce schéma devrait cependant tenir compte de certaines contraintes administratives liées aux ressources humaines de l'entreprise et les simplifier au maximum. Une indemnité de rotation serait aussi versée à l'employeur pour l'aider à couvrir les frais de formation du salarié et le salaire du remplaçant²³.

En adoptant un schéma de rotation des emplois inspiré du modèle danois, le Luxembourg pourrait bénéficier d'un nouveau canal de réduction du chômage de longue durée et d'une meilleure employabilité des actifs. Toutefois, il serait important de tenir compte des spécificités du Luxembourg et d'adapter le schéma de *job rotation* en fonction du contexte local et des besoins du marché du travail luxembourgeois.

Par ailleurs, l'opportunité d'un élargissement du dispositif à d'autres publics cibles, comme les demandeurs d'emploi ayant des durées d'inscription au chômage plus courtes²⁴ pourrait être étudiée et éventuellement faire l'objet d'une expérimentation.

Ioana Pop

ioana.pop@fondation-idea.lu

²³ Cette indemnité est de 203,17 couronnes danoises en 2024 (soit 27,13€) ; elle est versée pour chaque heure durant laquelle le salarié en formation est remplacé ; source : document législatif VEJ nr. 10069 du 19/12/2023 du ministère de l'Emploi du Danemark.

²⁴ Il pourrait également être envisagé d'élargir à d'autres publics cibles des politiques d'activation (inactifs souhaitant (ré)intégrer le marché du travail, personnes en reconversion...).