

Du chômage au Luxembourg



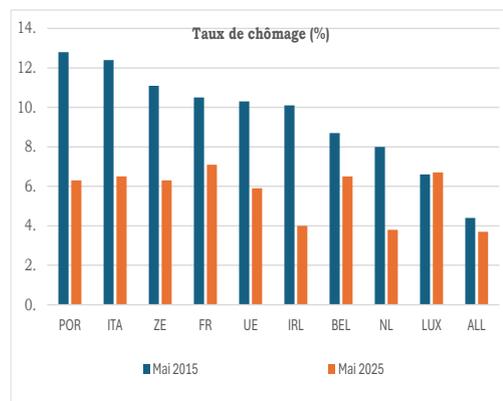
Pendant longtemps, le chômage a été au Luxembourg un phénomène statistiquement anecdotique¹. Ainsi, seulement quelques dizaines de demandeurs d'emploi étaient enregistrés dans les années 60 auprès de l'Office National du Travail² (devenu Administration de l'emploi en 1976), et le taux de chômage n'était que de 4% dans le pays à la veille de la crise des *subprimes*. Depuis, entre chocs multiples et exigences croissantes du marché du travail³, la donne a profondément changé !

L'économie du Luxembourg a quelque peu perdu de sa superbe et évolue, depuis plusieurs années, dans un régime de (relative) faible croissance⁴.

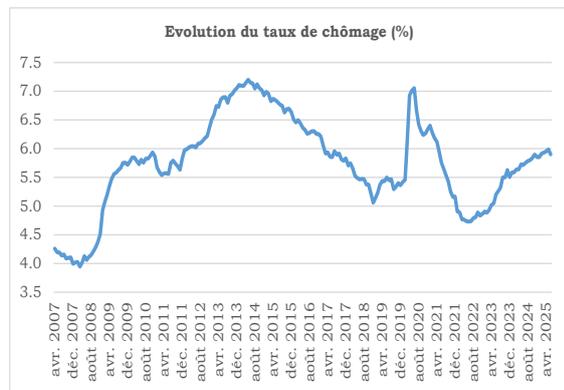
Dans ce contexte heurté par plusieurs crises (sanitaire, énergétique, géopolitique, commerciale, du logement, etc.), certaines branches marchandes sont particulièrement éprouvées.

Aussi, le taux de chômage enregistré - calculé en rapportant le nombre de demandeurs d'emploi résidents inscrits à l'ADEM à la population active - qui était retombé sous les 5% en 2022, frôle désormais les 6%.

plus élevé au Grand-Duché (6.7%) que dans la zone euro (6.3%) ou dans l'ensemble de l'UE (5.9%) ;



Source : Eurostat

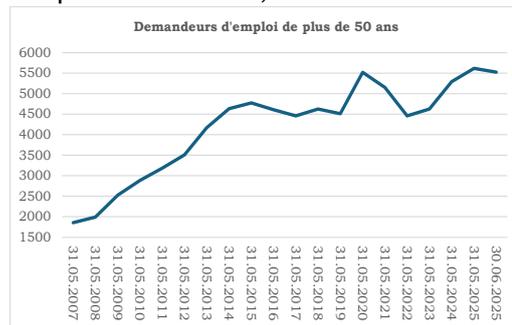


Source : STATEC

- 31% des demandeurs d'emploi ont plus de 50 ans, 60% des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sont inscrits au chômage depuis plus de 12 mois, plus de la moitié des demandeurs de plus de 60 ans sont inscrits à l'ADEM depuis plus de 24 mois⁶ ;

Au-delà de ces éléments inquiétants largement médiatisés, il s'avère que :

- Le taux de chômage (au sens du Bureau international du travail⁵) est désormais



1 Voir à ce sujet : Serge Hoffmann (2002), L'immigration au Grand-Duché de Luxembourg : de l'époque industrielle à aujourd'hui.

2 Le rapport de l'Office National du Travail de 1965 indiquait que « somme toute, le marché du travail continue à être dominé par les caractéristiques suivantes : prédominance des besoins sur les disponibilités ; plein emploi de la main-d'œuvre ; rarefaction de la main-d'œuvre qualifiée ; déficits persistants de main-d'œuvre dans certains secteurs (services domestiques, industrie hôtelière saisonnière, artisanat, certaines professions du bâtiment) ; chômage insignifiant ».

3 Voir à ce sujet : <https://adem.public.lu/fr/actualites/adem/2025/03/metiers-penurie.html>

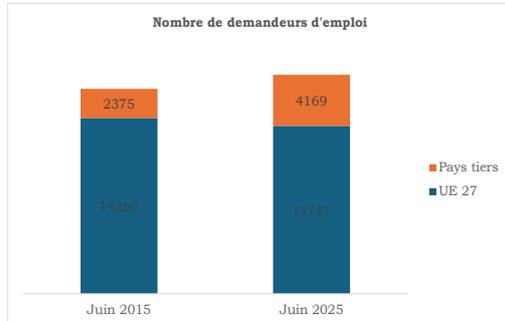
4 Voir à ce sujet : STATEC (2025), Note de conjoncture 1-25.

5 Voir à ce sujet : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/articles/2008/07-juillet/02-biltgen-statec.html

6 Voir à ce sujet : ADEM (2025), Zoom sur les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus.

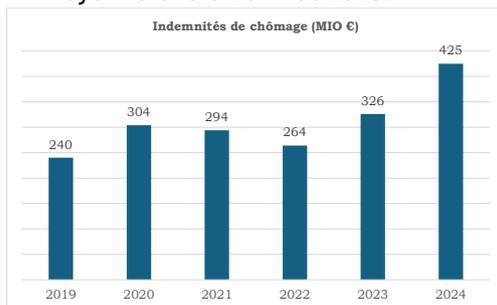
Source : ADEM

- Le nombre de demandeurs d'emploi ayant une nationalité de l'UE-27 a reculé de 4% entre juin 2015 et juin 2025, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi en provenance de pays tiers a progressé de 76% sur la période ;



Source : ADEM

- Les indemnités de chômage complet ont coûté 425 millions d'euros en 2024⁷, contre 285 millions d'euros en moyenne entre 2019 et 2023.



Source : ADEM

Alors que le Grand-Duché se doit d'être attractif relativement aux autres pays de l'UE, il ne peut - durablement - tolérer d'être à la traîne en termes de taux de chômage car cela revient à envoyer un signal explicite de décrochage (i.e. moindres opportunités qu'ailleurs/qu'avant) à ceux potentiellement intéressés de venir y travailler.

Aussi, l'ambition du gouvernement de rapprocher âge effectif et âge légal de départ à la

⁷ N.B. 59 millions d'euros supplémentaires ont été versés en 2024 pour le remboursement du chômage des frontaliers.

⁸ Voir à ce sujet : https://www.cgt.fr/actualites/france/mobilisation/reculer-lage-de-la-retraite-va-prolonger-la-precarite-des-seniors?utm_source=chatgpt.com

⁹ Voir à ce sujet : François Peltier, Charlie Klein (2024), La démographie luxembourgeoise en chiffres.

¹⁰ N.B. La nécessité de traiter cet ensemble de questions n'invalide en rien la pertinence des nombreux leviers qui

retraite pourrait être compromis par l'importance du chômage de longue durée des seniors qui risque d'être brandie comme « argument-frein » (i.e. risque que l'allongement de la vie active soit avant tout synonyme d'une augmentation du nombre de seniors au chômage⁸) contre toute velléité de prolonger les carrières professionnelles.

Par ailleurs, les dynamiques divergentes du nombre de chômeurs selon la nationalité, quoique logiques statistiquement⁹, méritent un diagnostic approfondi, d'autant plus que le taux de chômage est de 5.7% pour les ressortissants de l'UE et de 13% pour les ressortissants de pays tiers.

Enfin, compte tenu des nombreux défis structurels susceptibles de peser - négativement - sur les finances publiques luxembourgeoises, les indemnités de chômage, en constante augmentation, représentent un coût d'opportunité important et pourraient, si elles continuaient à progresser, précipiter des discussions houleuses sur l'éventuelle nécessité d'augmenter la cotisation spéciale à charge des employeurs du secteur privé destinée à alimenter le Fonds pour l'emploi et qui est à 0% depuis 1984.

De quelques implications en termes d'orientation prospective des politiques publiques

Le chômage, autrefois marginal, étant devenu un mal dominant et protéiforme, plusieurs questions méritent d'être posées¹⁰ :

- Puisqu'en l'état actuel des connaissances la croissance (riche en emplois) demeure le meilleur allié objectif contre le chômage¹¹, quelles politiques conduire pour redresser le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise ? Et si redresser le potentiel de

ont été actionnés depuis la crise des subprime dans l'espoir de rétablir le plein emploi et de venir « à bout » du chômage (e.g. création de l'Agence pour le développement de l'emploi, réforme(s) de la formation professionnelle, partenariats pour la formation des chômeurs, Diplôme+, Garantie jeunesse, « Entreprises partenaires pour l'emploi », contrat de réinsertion-emploi et stage de professionnalisation, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, etc.)

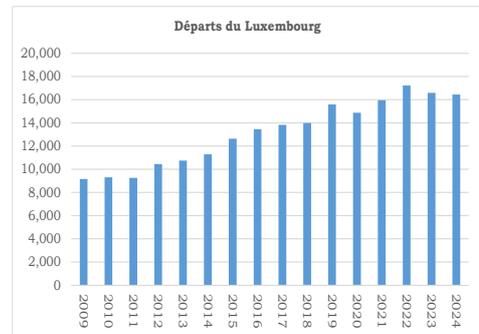
¹¹ Voir à ce sujet : Arthur Okun (1962), Potential GNP: Its measurement and significance et Erzra Klein, Derek Thomson (2025), Abundance, how we Build a Better Future.

croissance ne devait pas être possible¹², comment « prospérer », demandeurs d'emploi inclus, sans croissance¹³ ?

2. Alors que la proportion de chômeurs en provenance de pays tiers est passée de 14% en 2015 à 23% en 2025, à quand une étude approfondie de l'ADEM¹⁴ sur ce groupe particulier de demandeurs d'emploi destinée à identifier les obstacles concrets (e.g. barrière des langues, discrimination, non-reconnaissance des diplômes et des acquis de l'expérience, sous-qualification, etc.) qui rendent leur (ré)insertion professionnelle plus difficile ?¹⁵
3. Compte tenu du risque de chômage persistant en fin de carrière et du faible taux d'activité des seniors, ne faudrait-il pas, au titre de la politique du vieillissement productif¹⁶ et de la lutte contre les effets d'horizon et de noria, instaurer une « garantie pour les seniors¹⁷ » et décider, entre autres, d'un suivi des NERF (seniors ni en emploi, ni en retraite, ni en formation) sur le modèle du suivi en place pour les NEET (jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation) ?
4. La définition du plein-emploi inscrite dans le code du travail n'ayant pas été révisée depuis 1977¹⁸, ne serait-il pas opportun d'envisager, en concertation avec les partenaires sociaux, une mise à jour permettant de l'aligner sur les réalités contemporaines (i.e. près de 18.000 demandeurs d'emploi, plus de 4.400 personnes affectées à une me-

sure pour l'emploi) et sur les engagements européens du Luxembourg en matière de taux d'emploi¹⁹ ?

5. Alors que « les besoins futurs du marché du travail (remplacements d'emplois existants et nouveaux emplois) » sont considérés comme « un défi tant pour le dynamisme de l'économie et pour la stabilité du modèle social national »²⁰, ne convient-il pas d'affiner les connaissances sur l'ancrage au Luxembourg des actifs attirés pour savoir, au-delà des frontaliers atypiques²¹, si le Luxembourg ne risque pas de devenir/n'est pas devenu, dans un contexte de marché du logement de plus en plus excluante, davantage une porte d'entrée vers d'autres économies européennes qu'un véritable lieu d'ancrage professionnel²² ?



Source : STATEC

Par Michel-Edouard Ruben,
Michel-edouard.ruben@fondation-idea.lu

¹² Voir à ce sujet : <https://www.virgule.lu/economie/pour-attirer-des-talents-nous-sommes-condamnes-a-offrir-des-salaires-toujours-plus-eleves/25960157.html>

¹³ Voir à ce sujet : Unmet needs and unused capacities: timebanking as a solution et <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2025/gouvernements-should-prioritize-well-being-over-economic-growth.html>.

¹⁴ Voir à ce sujet : <https://adem.public.lu/fr/marche-emploi-luxembourg/statistiques/zoom-emploi.html>

¹⁵ N.B. Un tel zoom devrait éventuellement notamment éclairer le comportement des ressortissants de pays tiers à la recherche d'un emploi en termes d'inscription à l'ADEM et contenir un focus sur la situation « particulière » des bénéficiaires de protection internationale/temporaire à la recherche d'un emploi. Voir à ce sujet : Armande Frising, Liliane Reichmann (2009), Regards sur le chômage : Qui s'inscrit à l'Administration de l'emploi ? et Sascha O. Becker (2023), Refugees are not just another group of immigrants.

¹⁶ Voir à ce sujet : Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire (2014), Projet de loi portant modification du Code du travail et portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique d'âges.

¹⁷ Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2020), Sous-activité des seniors, ce mal dominant.

¹⁸ Entre 1.500 et 2.500 demandeurs d'emploi, qu'ils soient sans emploi ou sous préavis de licenciement.

¹⁹ Voir à ce sujet : Commission européenne (2021), Plan d'action sur le socle européen des droits sociaux.

²⁰ Voir à ce sujet : <https://meco.gouvernement.lu/fr/domaines-activites/talents.html>.

²¹ i.e. actifs qui quittent le Luxembourg pour s'installer dans un autre pays de la Grande-Région tout en poursuivant leur activité professionnelle au Grand-Duché.

²² Cela pourrait notamment être le cas pour des jeunes très qualifiés en provenance de pays tiers.