

Encadré 1 :

## RETOUR SUR L'ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI AU LUXEMBOURG

### INTRODUCTION

Dans le cadre de la « *stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive* », l'Union européenne, dans son ensemble, s'est donnée l'objectif de porter le taux d'emploi global des 20 à 64 ans à 75 % sur la période 2010-2020. Le Plan National de Réforme, qui constitue l'instrument clef de la stratégie Europe 2020 à l'échelle nationale, expose les objectifs décennaux nationaux et formule la stratégie du gouvernement luxembourgeois pour les atteindre. Dans ce contexte, le Luxembourg s'est fixé l'objectif de hisser le taux d'emploi global à 73 % à l'horizon 2020. L'un des objectifs sous-jacents à la stratégie Europe 2020 est de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant l'accès à l'emploi.

L'augmentation du taux d'emploi, en particulier celui des travailleurs âgés (55 à 64 ans) qui demeure parmi les plus bas de l'Union, constitue une recommandation récurrente du Conseil de l'Union européenne au Luxembourg<sup>103</sup>. Celle-ci vise à accroître la contribution sous-exploitée de cette main-d'œuvre au potentiel de croissance, en promouvant le vieillissement actif et, *in fine*, à améliorer la viabilité à long terme du système de retraites<sup>104</sup>.

La question du taux d'emploi a déjà été abordée dans une précédente étude publiée par la BCL en 2018<sup>105</sup>. Pour rappel, le taux d'emploi mesure la part de la population occupée dans la population en âge de travailler et se définit comme le rapport entre l'emploi national<sup>106</sup> et la population résidente âgée de 20 à 64 ans<sup>107</sup>. L'étude de 2018 avait mis en lumière des divergences de tendances du taux d'emploi selon la source statistique utilisée. En effet, alors que les données issues d'enquêtes harmonisées – sur lesquelles se base (en partie du moins) le Plan National de Réforme – indiquaient une tendance générale à la hausse du taux d'emploi, les données administratives, en sus d'un niveau nettement plus bas, révélaient une toute autre tendance (voir graphique 1) et, partant, un éloignement progressif des objectifs nationaux d'Europe 2020 en matière d'emploi.

Le présent encadré constitue une mise à jour de la précédente étude et documente l'évolution récente du taux d'emploi au Luxembourg<sup>108</sup>.

103 Commission européenne (2019), COM (2019) 516 final, Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019. Des recommandations analogues avaient été formulées en 2018 et 2017.

104 Les considérations de la recommandation portent sur l'optique de moyen terme (croissance potentielle et viabilité du système de retraites), mais le taux d'emploi importe aussi dans une optique de court terme. La masse salariale des résidents, qui est déterminée par le niveau du salaire moyen et l'emploi national, constitue la part la plus importante du revenu disponible des ménages. Toutes choses égales par ailleurs, une augmentation du taux d'emploi de la population résidente, contribue à relever (instantanément) le revenu disponible et le niveau de vie de la population résidente. Voir aussi « Les ménages : leur revenu disponible et leurs relations avec l'État » dans Bulletin BCL 2019/1, pp. 136-157, et notamment les pages 149-151.

105 Pour plus d'informations sur les concepts statistiques utilisés, voir la partie n° 5 « Décomposition multiplicative du taux de chômage » dans le Bulletin BCL 2018/1, pp. 58-67.

106 L'emploi national (ou résident) inclut l'ensemble des individus résidant sur le territoire luxembourgeois et exerçant une activité professionnelle (salariale ou indépendante). Par définition, les fonctionnaires et agents des institutions internationales ainsi que les frontaliers luxembourgeois (résidents travaillant à l'étranger) sont également inclus. L'emploi national inclut, en outre, les personnes affectées à une mesure pour l'emploi.

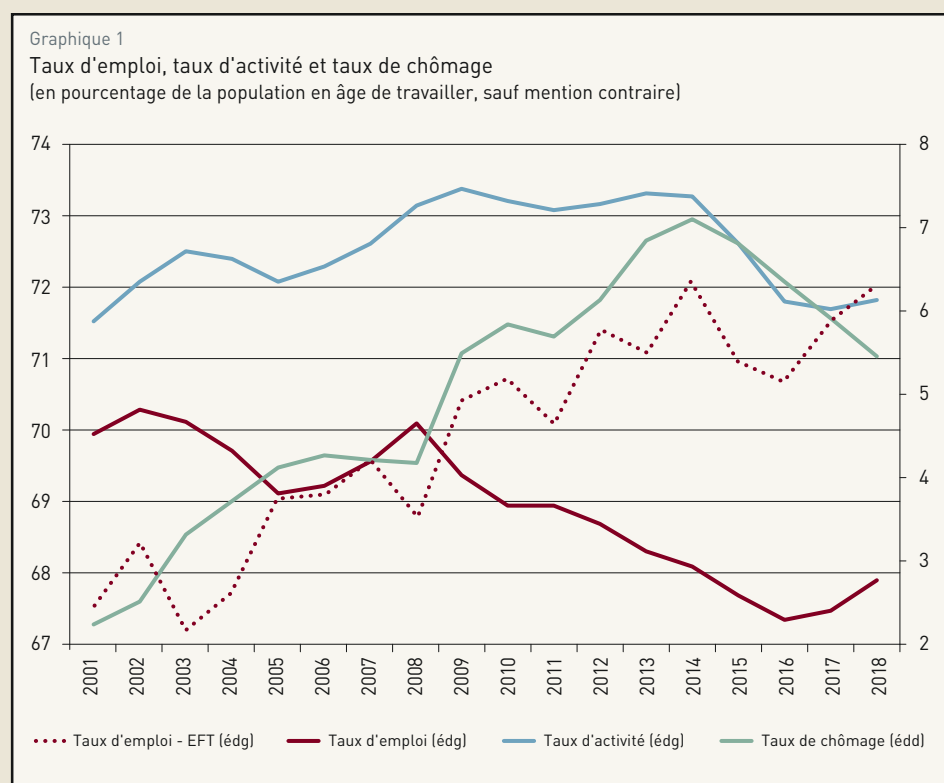
107 Il convient de noter que la stratégie européenne pour l'emploi se focalise, depuis 2010, sur la population âgée de 20 à 64 ans et par conséquent exclut désormais les jeunes de 15 à 19 ans, dont la majorité se trouve encore en éducation ou en formation. La prise en compte ou l'exclusion de cette frange de la population impacte certes les niveaux des différents indicateurs relatifs au marché du travail mais ne change en aucun cas les tendances observées.

108 Sauf mention contraire, l'analyse qui suit se base sur les données d'activité et de population telles que publiées par le STATEC et compilées à partir de sources administratives.

## ÉVOLUTION RÉCENTE DU TAUX D'EMPLOI GLOBAL

Le déclenchement de la crise économique et financière, à la fin de l'année 2008, marque un tournant dans l'évolution du taux d'emploi, qui – sur base des données administratives – a diminué de façon continue, de 70,1 % en 2008 à 67,3 % en 2016 (courbe rouge continue sur le graphique 1). Par la suite, le taux d'emploi s'est quelque peu redressé (à 67,9 % en 2018), tout en demeurant en deçà de son niveau d'avant-crise. De son côté, après avoir atteint un sommet historique en 2014, le taux de chômage s'est repositionné sur une trajectoire descendante pour s'établir à 5,5 % en 2018<sup>109</sup>. Le taux d'activité a enregistré un fort repli sur les années 2015 et 2016, avant de rebondir légèrement par la suite.

La ligne rouge pointillée sur le graphique indique l'évolution du taux d'emploi selon les données d'enquêtes harmonisées. La divergence entre les données d'enquêtes et les données administratives s'est accrue depuis 2008 et a atteint 4,2 % de la population en âge de travailler en 2018. Une divergence aussi importante indique que les données issues des enquêtes, qui sont basées sur un échantillon d'environ 18 000 personnes (par an) au Luxembourg, sont une approximation imparfaite de l'évolution de la population dans son ensemble, ce qui explique aussi la préférence pour les données administratives.



Remarque : Le taux d'emploi - EFT correspond au taux d'emploi calculé à partir des données issues de l'Enquête Forces de Travail, une enquête harmonisée au niveau européen. Le taux de chômage met en relation le nombre de chômeurs et la population active tandis que le taux d'activité (ou taux de participation) se définit comme le rapport entre la population active et la population en âge de travailler.  
Sources : IGSS, STATEC, calculs BCL

Dans une étude de 2018<sup>110</sup>, le STATEC avait avancé trois facteurs susceptibles d'expliquer la baisse du taux d'emploi entre 2008 et 2016. Il s'agit de l'allongement de la période d'études des jeunes, du congé parental (à plein temps) et du vieillissement de la population. Ce dernier facteur explicatif mérite une attention particulière. Avec une population vieillissante, toutes choses égales par ailleurs, la part des cohortes âgées augmente et, puisque le taux d'emploi de ces cohortes est comparativement bas, le taux d'emploi global baisse. Mais c'est précisément à cause du vieillissement prévisible de la population, et de la baisse prévisible de la croissance potentielle qui en résulte, que la Commission européenne avait lancé en 2010 la stratégie « Europe 2020 ».

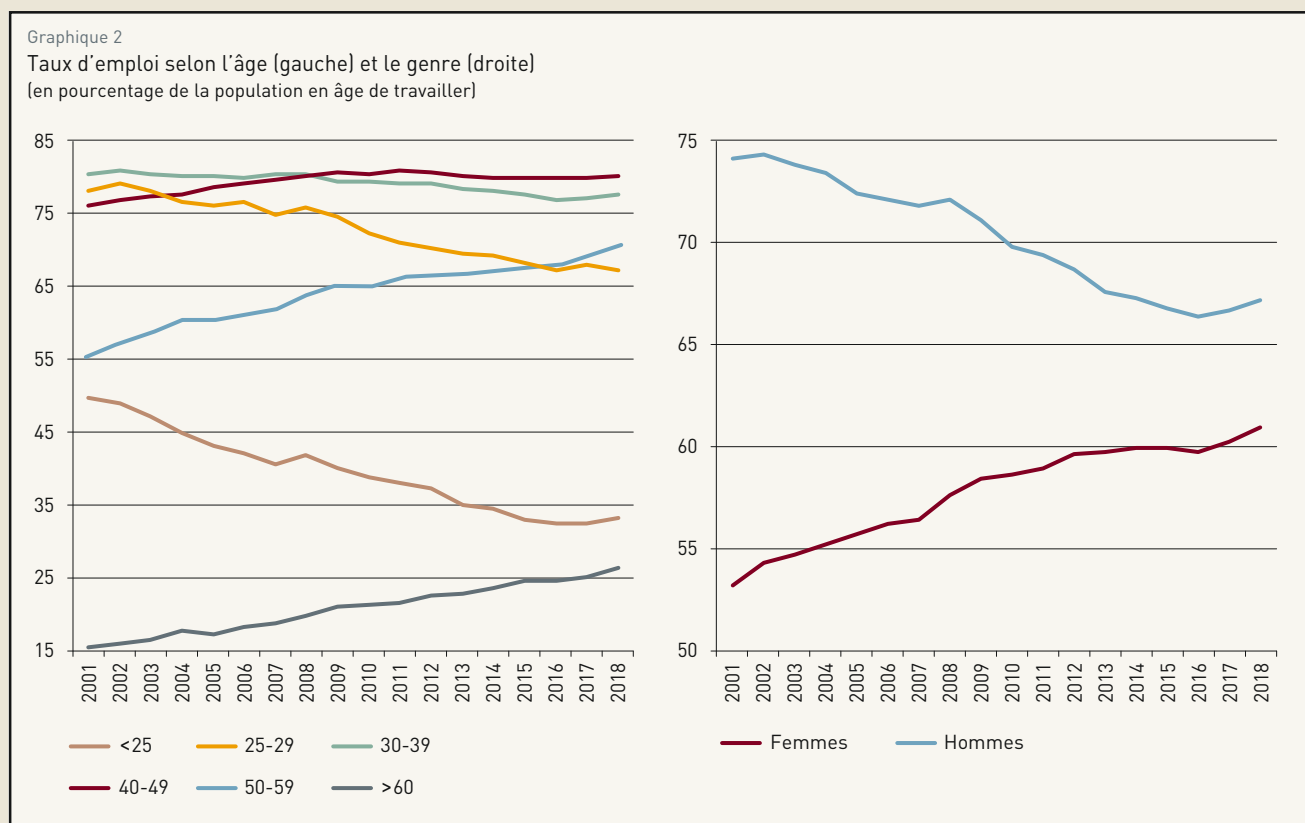
109 Le taux d'emploi a connu une nouvelle hausse au cours des premiers mois de l'année 2019. Voir la partie 1.1.5 Le chômage et l'emploi pour plus d'informations.

110 STATEC (2018), « Les dessous de la baisse du taux d'emploi au Luxembourg », Note de conjoncture 2-2018, pp. 76-84 et STATEC (2018), « Taux d'emploi : des divergences méthodologiques enfin expliquées », Rapport travail et cohésion sociale, Analyses 1-2018, pp. 32-42.

Pour contrecarrer les conséquences du vieillissement de la population, l'élément-clé de cette stratégie était de relever le taux d'emploi dans toute l'Europe en fixant des objectifs nationaux à atteindre par des politiques publiques nationales. Il était clair qu'un effort important devait porter sur les cohortes d'âge où le taux d'emploi était comparativement bas puisqu'elles offraient le potentiel d'amélioration le plus important.

### ÉVOLUTION CONTRASTÉE SELON L'ÂGE ET LE GENRE

Une ventilation plus fine révèle que le taux d'emploi global cache d'importantes disparités selon l'âge et le genre (graphique 2)<sup>111</sup>. Les taux d'emploi des jeunes âgés de moins de 29 ans ont nettement diminué depuis 2008. Cette baisse s'inscrit dans une tendance de plus long terme, contrairement à celle observée du côté des cohortes âgées de 30 à 39 ans, qui s'est manifestée après la crise économique et financière. En revanche, la participation au marché du travail des seniors âgés de plus de 50 ans a poursuivi sa hausse (tout en demeurant comparativement bas). Finalement, la décomposition par genre révèle que, sur la période séparant les années 2008 et 2016, le repli du taux d'emploi s'est exclusivement expliqué par la baisse du taux d'emploi masculin. Plus récemment, les années 2017 et 2018 ont été marquées par un revirement de tendance, avec un redressement du taux d'emploi de toutes les sous-catégories considérées.



Sources : IGSS, STATEC, calculs BCL

111 Les taux d'emploi des différents groupes d'âge et de sexe ont été calculés à partir de données de l'IGSS. Voir sous: <http://www.adem.public.lu/fr/marche-emploi-luxembourg/faits-et-chiffres/statistiques/igss/Tableaux-interactifs-stock-emploi/index.html>. Ces données ventilées ont été ajustées pour les aligner sur la définition du taux d'emploi global des 20 à 65 ans. Les personnes en emploi âgées de 15 à 19 ans et de 65 ans et plus ont donc été exclues. Par ailleurs, les données de l'emploi excluent les résidents sortants, ce qui induit une légère incidence à la baisse sur les niveaux des taux d'emploi ventilés.

## EFFETS DE STRUCTURE ET EFFETS DE COMPORTEMENT

Les variations du taux d'emploi global résultent à la fois de changements de comportement et de l'évolution de la structure démographique de la population.

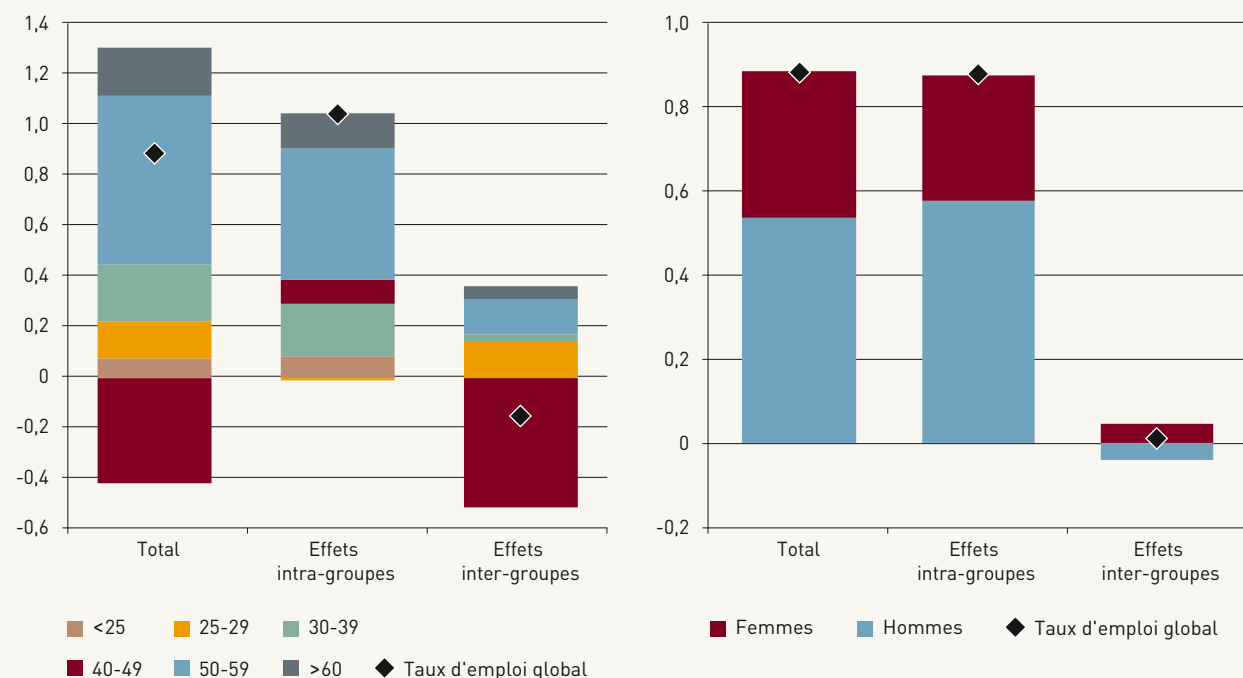
Une analyse de variance permet d'isoler les effets *intra-groupes* (à parts démographiques inchangées par rapport à la situation initiale) et les effets *inter-groupes* (à taux d'emplois constants). Les graphiques suivants révèlent que les effets *intra-groupes* ont été le principal facteur à l'origine des mouvements à la hausse du taux d'emploi global entre 2016 et 2018<sup>112</sup>. Ce résultat signifie que le taux d'emploi s'est amélioré dans la plupart des tranches d'âge considérées. Par ailleurs, ce sont les seniors âgés de plus de 50 ans qui ont le plus contribué à cette augmentation sur ces deux dernières années. Le taux d'emploi des cohortes âgées de 30 à 39 ans, qui avait fortement reculé au cours des dernières années, s'est quelque peu redressé et a contribué positivement à la hausse du taux d'emploi global, tout comme celui des hommes.

Le graphique 4 permet de mieux visualiser l'impact des effets de structure et des effets de comportement sur l'évolution du taux d'emploi. La courbe rouge continue représente le taux d'emploi de la population résidente âgée de 20 à 64 ans tel qu'observé. La courbe jaune pointillée illustre l'effet du vieillissement démographique et montre l'évolution hypothétique du taux d'emploi à structure de population inchangée par rapport à 2008. Les courbes bleue et rose pointillées illustrent l'impact de changements de comportement. Cette analyse se focalise sur deux changements spécifiques qui ont pesé sur

Graphique 3

Décomposition de la variation du taux d'emploi par groupes d'âge et genre, entre 2016 et 2018

(en points de pourcentage)



Sources : IGSS, STATEC, calculs BCL

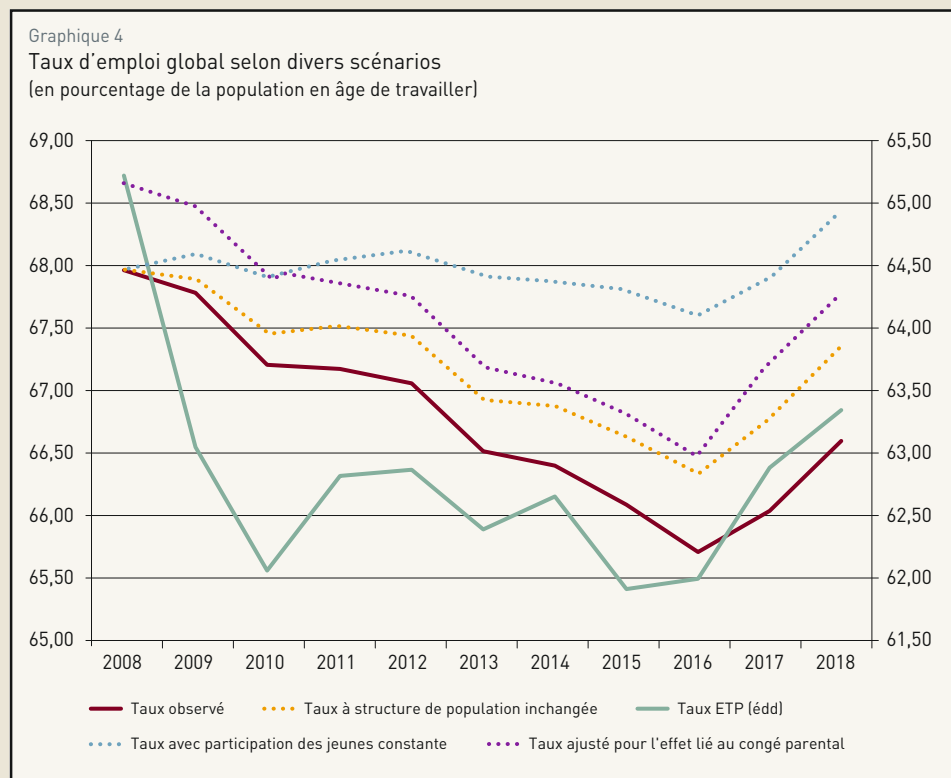
112 Les effets *inter groupes* ont, pour leur part, eu un léger impact négatif sur le taux d'emploi global au cours des deux dernières années, via un changement dans la structure par âge de la population en âge de travailler. Le poids accru des tranches d'âge 30 à 39 ans et 50 ans n'a pas permis de contrebalancer le moindre poids de la tranche d'âge 40 à 49 ans caractérisée par des taux d'emploi plus élevés. De manière générale, les effets *inter-groupes* illustrent des effets de structure et gagnent en importance lors de l'analyse de périodes plus longues.

le taux d'emploi global, à savoir l'allongement progressif de la durée des études chez les jeunes âgés de moins de 29 ans et le recours au congé parental à temps plein<sup>113</sup>. Ce choix se justifie par le fait qu'il s'agit là de facteurs aisément identifiables et quantifiables à partir de données agrégées (ce qui n'exclut pas l'existence d'autres facteurs potentiellement importants).

Les effets de structure et de comportements ont un impact baissier sur le niveau du taux d'emploi. L'effet le plus important provient de la participation en baisse des jeunes au marché du travail. En 2018, le taux d'emploi global s'afficherait à 68,4 % (au lieu de 66,6 %) si le taux d'emploi des jeunes s'était maintenu à son niveau de 2008, soit 1,2 p.p. au-dessus de son niveau d'avant-crise. Sur l'ensemble de la période 2008-2018, le recul du taux d'emploi des jeunes a réduit le niveau du taux d'emploi global de -1,3 p.p. en moyenne. Pour sa part, le congé parental a exercé un effet négatif de 0,8 p.p. en moyenne sur le taux d'emploi global. Cet impact a été plutôt stable sur les années antérieures à 2017, mais il a fortement augmenté depuis que cette prestation sociale est devenue plus généreuse. L'impact des effets de structure est plus faible (0,5 p.p. par an).

Les facteurs mentionnés ci-avant exercent un effet à la baisse sur le niveau du taux d'emploi et leur pertinence est irréfutable. Cependant, comme le démontre le graphique 4, sur la période 2008-2016, les taux d'emploi corrigés suivent tous la même trajectoire descendante que le taux d'emploi global observé, à l'exception de celui corrigé de la participation des jeunes qui aurait affiché une quasi-stabilisation.

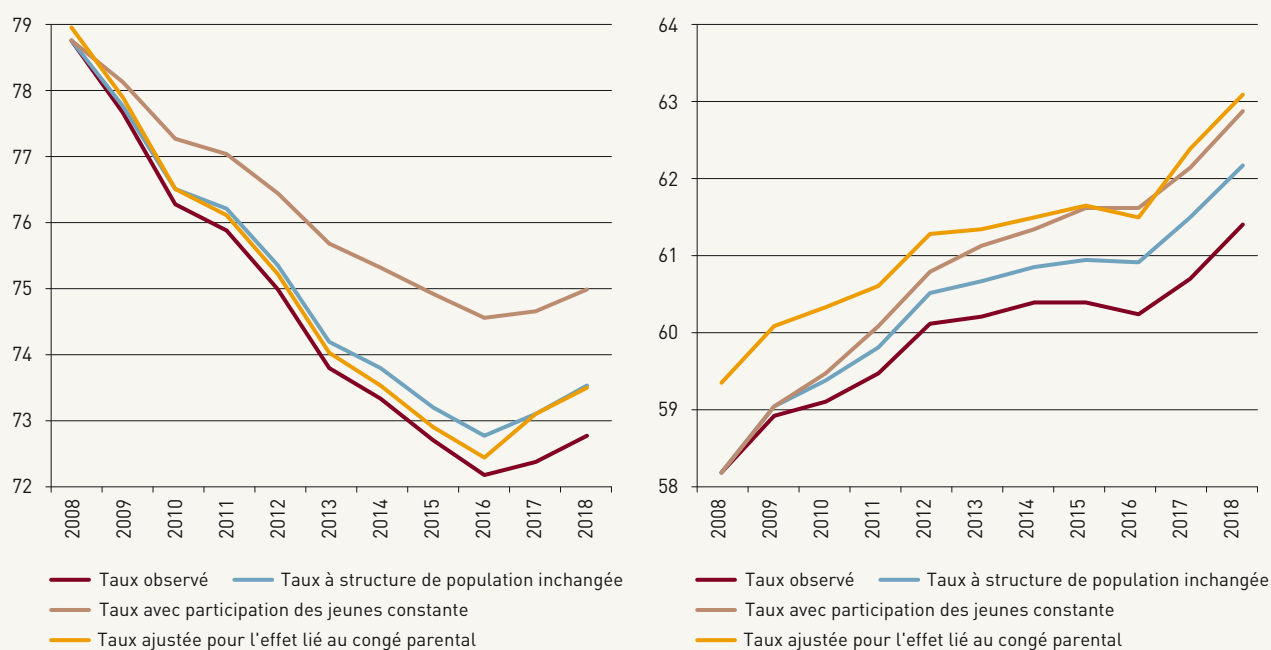
Ce résultat suggère donc l'existence de forces explicatives additionnelles, sans lesquelles les niveaux des taux d'emploi corrigés seraient, sans doute, plus élevés que leur niveau de 2008. La réplique de l'exercice précédent par genre semble aller dans ce sens (graphique 5). On constate que, si les effets de structure et de comportement ont (eu) un impact sur le niveau du taux d'emploi (des hommes comme des femmes), aucun des effets identifiés n'aurait permis d'enrayer le recul du taux d'emploi des hommes sur la période d'après crise. Par ailleurs, comme on pouvait s'y attendre, le congé parental a un impact particulièrement important du côté des femmes (-1,3 p.p. en moyenne). Cet impact baissier a fortement augmenté en 2017 et 2018, ce qui s'explique par un recours accru au congé parental (à temps plein), sans



Remarque : Les taux d'emploi ont été calculés à partir de données officielles et diffèrent légèrement de ceux calculés à partir des données agrégées (en raison notamment de différences méthodologiques). Voir la note de bas de page n° 43 pour plus d'informations. Ceci explique la différence de niveau entre le « taux observé » tel que renseigné sur ce graphique et le « taux d'emploi » sur le graphique 1.  
Sources : IGSS, STATEC, Rapports d'activité du Ministère de la famille, calculs BCL

113 Les employés qui optent pour le congé parental à temps plein ne sont pas comptabilisés dans l'emploi ce qui, toutes choses égales par ailleurs, réduit (temporairement) le niveau de l'emploi et, par ricochet, le taux d'emploi. Les employés qui optent pour le congé parental à mi-temps ou fractionné restent enregistrés dans l'emploi. Ce type de congé parental n'a donc pas un impact (baissier) sur le niveau du taux d'emploi.

Graphique 5  
Taux d'emploi des hommes et des femmes selon divers scénarios  
(en pourcentage de la population en âge de travailler)



Sources : IGSS, STATEC, Rapports d'activité du Ministère de la famille, calculs BCL

doute sous l'effet de l'ajustement à la hausse de l'indemnité de congé parental<sup>114</sup>. Si cette augmentation est visible tant du côté des femmes que des hommes, la hausse (et, par ricochet, l'impact à la baisse sur le taux d'emploi) a été particulièrement forte du côté de la gente masculine.

### TAUX D'EMPLOI EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN

La définition (communément utilisée) du taux d'emploi rapporte l'emploi (exprimé en nombre de personnes) à la population en âge de travailler. Cette définition ignore certaines dimensions du marché du travail, comme le temps de travail (travail à temps partiel ou à temps plein), la durée des contrats de travail (indéterminée ou déterminée) et la qualité des emplois ; des aspects qui exercent pourtant un effet sur le niveau potentiel de la main-d'œuvre, les revenus, le niveau de vie et le risque de pauvreté. Une mesure alternative du taux d'emploi, exprimé en équivalent temps plein, permet de tenir compte de l'évolution du temps de travail<sup>115</sup>.

La courbe verte sur le graphique 4 illustre l'évolution récente du taux d'emploi équivalents temps plein (ETP) (échelle de droite). Ce taux est inférieur au taux d'emploi basé sur le nombre d'emplois, ce qui s'explique par l'existence et l'importance croissante d'emplois à temps partiel. Le taux d'emploi ETP a reculé de manière plus importante que le taux d'emploi « traditionnel », dans

114 La réforme du congé parental qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2016 a également introduit des changements au niveau des modalités et de la durée du congé parental. Ces changements ont probablement plus d'impact sur le recours au congé parental à mi-temps ou fractionné.

115 Ce taux a été calculé en combinant les données d'emploi et d'heures travaillées telles que renseignées dans les fichiers administratifs de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale, les données de population publiées par l'office statistique et des hypothèses techniques sur la définition d'un « équivalent temps plein ». L'équivalence temps plein se définit comme le nombre total d'heures effectivement prestées par les personnes en emploi divisé par le nombre moyen d'heures normalement prestées par un employé à temps plein (soit 8 heures par jour, 5 jours par semaine). Ce nombre a été calculé à partir de données du Système Européen de Banques Centrales recensant le nombre annuel de jours de travail, ajustés pour les jours fériés et déduction faite de la durée légale du congé annuel (soit 25 jours le secteur privé jusqu'en 2018).

le sillage de la crise, en 2009<sup>116</sup> et 2010. Cette baisse plus forte s'explique sans doute par deux effets conjugués : un effet (direct) de comportement lié à la baisse du nombre d'heures travaillées par tête (en raison du recours au chômage partiel et de la réduction des heures supplémentaires) et un effet (indirect) de structure lié à la baisse de la part des hommes dans l'emploi<sup>117</sup>. Le taux d'emploi ETP (échelle de droite sur le graphique 4) s'est légèrement redressé par la suite, entre 2011 et 2014, avant de redescendre et adopter une trajectoire similaire à celle du taux d'emploi basé sur les effectifs.

Finalement, si la prise en compte des heures travaillées peut avoir une incidence sur l'estimation du taux d'emploi, sur la base des données disponibles, il n'est pas possible d'avancer ce facteur comme explication du niveau moindre du taux d'emploi en comparaison avec son niveau de 2008.

## CONCLUSION

Au Luxembourg, le recul du taux d'emploi s'explique en partie par le vieillissement démographique et l'allongement de la durée des études, des tendances qui sont pourtant communes à l'échelle européenne. D'autres éléments, plus spécifiques au Grand-Duché, tels que le congé parental, ont aussi un impact baissier sur le niveau du taux d'emploi.

L'année 2017 s'est révélée une année charnière pour le taux d'emploi qui, après une longue période de repli, a finalement connu un revirement de tendance. Si cet infléchissement constitue indéniablement une bonne nouvelle, le taux d'emploi demeure nettement en-deçà de son niveau d'avant-crise et encore bien éloigné des objectifs « Europe 2020 », ce qui appelle à des efforts soutenus des politiques publiques.

La récente réforme du Revenu Minimum Garanti (RMG), qui a été remplacé par le Revenu d'Inclusion Sociale (REVIS) en janvier 2019, est susceptible d'avoir un impact positif sur le taux d'activité et, aussi, sur le taux d'emploi. Un des principaux objectifs de cette réforme est notamment de promouvoir l'activation des bénéficiaires et leur (ré)-insertion sur le marché du travail. De même, le crédit d'impôt salaire social minimum introduit en 2019, un crédit d'impôt conditionné à l'emploi et qui cible les salariés en bas de l'échelle est susceptible de jouer favorablement sur les incitations financières à travailler.

Les données disponibles à l'heure actuelle ne permettent pas encore de quantifier les implications de ces changements législatifs. Les années à venir permettront en outre de confirmer (ou d'infirmier) le repositionnement du taux d'emploi sur une trajectoire ascendante.

De manière générale, l'augmentation du taux d'emploi passe par une multitude de mesures visant, par exemple, à améliorer l'employabilité (éducation, formation, reconversion professionnelle) de la population résidente. S'y ajoutent des actions préventives visant à réduire le risque d'enlèvement dans le chômage (ou l'inactivité), en favorisant le redéploiement des salariés vers des activités de croissance et en identifiant les besoins en compétences des entreprises.

Sur base de recommandations et d'expériences internationales, la conception des systèmes d'imposition et des prestations sociales exercerait aussi un effet sur les incitations financières des personnes en âge de travailler à intégrer le marché du travail<sup>118</sup>. Dans ce contexte et dans une approche prospective, il serait souhaitable que la refonte du système d'imposition des personnes physiques, qui pourrait être décidée au cours de cette législature selon le programme du gouvernement, intègre des considérations qui favorisent la participation des résidents au marché du travail.

116 Il convient de rappeler que suite à l'introduction du statut unique en janvier 2009, la série des heures travaillées a subi une rupture de série en 2009 (pour plus de détails, voir BCL, Rapport Annuel 2009, p. 75 et STATEC (2012), Note de conjoncture 2012-3, pp. 56-58, « Évolution conjoncturelle des heures payées »). L'impact du statut unique sur le temps de travail peut cependant être estimé (et neutralisé) en appliquant des facteurs de correction calculés par l'IGSS à partir de micro données. Le taux d'emploi ETP a été calculé à partir des données ajustées pour l'impact du statut unique et ce dernier ne peut donc être un facteur explicatif dans cette analyse.

117 La part des femmes est en hausse puisqu'elles travaillent davantage à temps partiel. De plus, les hommes sont surreprésentés dans des secteurs et des occupations davantage exposés au cycle économique.

118 Voir l'encadré n° 3 "Le chômage de longue durée, tenants et aboutissants" dans le Bulletin BCL 2015/1, pp. 32-43.