

7 Les politiques sociales et de l'emploi à l'épreuve de la crise au Luxembourg

La politique de l'emploi et la politique sociale du Luxembourg ont largement permis de faire face à la pandémie de COVID-19. Les congés maladie payés, les congés extraordinaires pour raisons familiales, les dispositifs de maintien dans l'emploi, ainsi que les allocations de chômage, ont été déclenchés pour répondre aux besoins des salariés malades, contraints de réduire leurs heures de travail ou subissant une perte de revenus. Les dispositifs existants ont été étendus et renforcés, tandis que de nouvelles mesures ont été adoptées pour répondre aux besoins émergents. Le resserrement du marché du travail à la sortie de la crise a favorisé une forte reprise, et bon nombre des personnes fortement touchées ont retrouvé leurs moyens de subsistance. Néanmoins, ces politiques peuvent être affinées afin de garantir que l'aide parvienne à ceux qui en ont besoin, sans exception, si une telle crise se reproduit. Ce chapitre étudie les principales conséquences sur le marché du travail et les impacts sociaux de la crise du COVID-19 au Luxembourg. Il présente un premier bilan des mesures prises par les autorités luxembourgeoises pour soutenir les emplois et les moyens de subsistance des personnes touchées.

Résultats clés

Le marché du travail luxembourgeois a été fortement touché par la crise liée au COVID-19. Le taux de chômage a augmenté de 1.8 point de pourcentage en 2021, tandis que le nombre d'heures travaillées a diminué de 10 % par rapport à l'année précédente. Pourtant, la reprise a été rapide et forte. Les taux d'emploi dépassent désormais leurs niveaux antérieurs à la crise et les taux d'inactivité sont tombés à des niveaux jamais observés depuis la période précédant la crise financière de 2008. La concentration sectorielle de la crise a toutefois entraîné une exposition prononcée de certains groupes.

Contenir la pandémie de COVID-19 a nécessité des restrictions sans précédent de l'activité sociale et économique. Bien que nécessaires, ces restrictions ont entraîné des perturbations généralisées dans la vie, l'emploi et les revenus de la population luxembourgeoise. Le Luxembourg était, à bien des égards, bien préparé à ce choc, les emplois étant protégés par les congés maladie payés et les dispositifs de maintien dans l'emploi existants, et de généreux systèmes d'assurance chômage et d'aide sociale mis en place pour protéger les moyens de subsistance. Ces mesures, rapidement étendues pour s'adapter aux exigences de la crise, ont permis de minimiser les pertes d'emploi et de maintenir les revenus de bon nombre de personnes. Le Luxembourg a également très rapidement introduit un congé pour raisons familiales extraordinaire.

Ces mesures n'ont toutefois pas bénéficié à tous ceux dont les moyens de subsistance ont été affectés. L'accès accéléré à l'aide de maintien dans l'emploi a atténué l'impact du choc sur le marché du travail et, au plus fort de la crise, près de deux salariés sur cinq bénéficiaient de ce dispositif. Les travailleurs indépendants n'étaient toutefois pas couverts par ce dispositif, et nombre d'entre eux ont été confrontés à des difficultés financières. D'autres travailleurs, tels que les jeunes et les travailleurs sous contrat temporaire, bien qu'en principe protégés par le dispositif, ont eu plus de difficultés à obtenir une aide. Le fait de faire transiter l'aide financière par les employeurs rend en effet le ciblage tributaire de ces derniers et de leurs incitations. Ces incitations sont déterminées par les coûts d'embauche et de licenciement, qui dépendent eux-mêmes de l'ancienneté et du type de contrat. Les personnes ayant une expérience professionnelle courte et des contrats précaires peuvent donc rencontrer des difficultés à accéder à une aide. En outre, les jeunes travailleurs et les personnes sous contrat temporaire, dont la carrière est plus courte ou plus fragmentée, sont également moins susceptibles de remplir les critères d'emploi minimum pour bénéficier des allocations chômage, et les moins de 25 ans ne peuvent accéder directement à la principale prestation d'aide sociale du Luxembourg.

Le Luxembourg a introduit de nouvelles et généreuses mesures pour soutenir les parents et les aidants pendant les périodes de fermeture totale ou partielle des écoles et des structures d'accueil. Ce congé pour raisons familiales extraordinaire a été un élément essentiel, et novateur, des mesures d'urgence prises par le pays pour répondre à la crise. Cette politique a permis aux parents de conserver leur emploi et leur revenu, tout en assurant la prise en charge de leurs enfants. Pendant la période de confinement au printemps 2020, près de 40 % des parents éligibles ont bénéficié de cette mesure, et il est probable qu'elle a joué un rôle important pour éviter le gonflement de l'écart du taux d'emploi entre les femmes et les hommes, observé dans certains pays de l'OCDE. Toutefois, le déséquilibre entre les hommes et les femmes en ce qui concerne le recours à ces politiques peut avoir des conséquences pernicieuses à long terme lorsque les femmes pâtissent d'absences prolongées sur le marché du travail.

Par ailleurs, les congés maladie payés, qui ont remplacé 100 % des revenus, ont été essentiels pour protéger les travailleurs et garantir que les personnes infectées par le COVID-19 restaient isolées. Cependant, en cas de crise similaire, il serait important de veiller à ce que *tous* les travailleurs aient accès à des congés maladie payés.

Avec ses systèmes complets et généreux de protection de l'emploi et des moyens de subsistance, le Luxembourg était bien placé pour soutenir sa population pendant la pandémie de COVID-19. Les politiques existantes, leur renforcement et l'adoption rapide de nouvelles mesures ont permis de répondre aux besoins générés par la pandémie. Cependant, ce soutien n'était pas disponible et accessible à tous les travailleurs – les jeunes, ceux ayant une carrière professionnelle entrecoupée et les travailleurs indépendants étaient les plus vulnérables. Ces travailleurs, concentrés dans les secteurs les plus fortement touchés, ont souvent été moins en mesure d'accéder au soutien fourni par le chômage partiel, l'aide au revenu et même aux congés maladie. Ces lacunes dans le filet de sécurité global du Luxembourg devraient être comblées en cas de future pandémie.

7.1. Introduction

Au cours des premiers mois de 2020, la pandémie de COVID-19 a profondément perturbé les vies et les moyens de subsistance des habitants des pays de l'OCDE. En effet, l'endiguement de la pandémie a nécessité des restrictions sans précédent de l'activité sociale et économique. Au Luxembourg, le Grand-Duc a déclaré l'état de crise le 18 mars 2020 et entériné un confinement total, exigeant la fermeture de tous les commerces non essentiels et des écoles, et imposant de sévères restrictions de mobilité.¹ Dès lors que les salariés tombaient malades, réduisaient leurs heures de travail ou perdaient leurs revenus, des congés maladie payés, des congés extraordinaires pour raisons familiales, des dispositifs de maintien dans l'emploi et des allocations de chômage sont entrés en jeu pour protéger leurs emplois et revenus. Les dispositifs existants ont été étendus et renforcés, et de nouvelles mesures ont été adoptées pour combler les lacunes. Ce chapitre retrace les principaux impacts sociaux et les incidences sur le marché du travail de la crise du COVID-19 au Luxembourg, et présente un premier bilan des mesures prises par les autorités pour soutenir les emplois et les moyens de subsistance des personnes touchées par la pandémie.

Les politiques mises en place au Luxembourg en réponse à la pandémie sont intervenues à temps et ont largement répondu aux besoins. Le resserrement du marché du travail à la sortie de la crise a favorisé une forte reprise, et une part importante des personnes gravement touchées ont alors pu reprendre le chemin du travail. Néanmoins, des ajustements sont possibles pour garantir que, si une telle crise se reproduit, l'aide parvienne à ceux qui en ont besoin et n'oublie personne.

Ce chapitre commence par une analyse de l'impact de la pandémie sur le marché du travail et les résultats sociaux du Luxembourg. Il étudie les retombées de la crise sur la perte d'emploi et les heures travaillées, et en analyse les répercussions sur divers groupes de travailleurs au Luxembourg et leurs familles. L'analyse s'appuie principalement sur deux sources de données. D'une part, pour l'analyse entre pays, elle utilise l'Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE) ; cette enquête transnationale très standardisée présente certains inconvénients car elle est fondée sur un échantillon limité et ne couvre pas les travailleurs transfrontaliers. Pour une analyse plus détaillée des caractéristiques du marché du travail de groupes plus spécifiques, et pour des données sur l'utilisation et la couverture des politiques de soutien, ce chapitre s'appuie par ailleurs sur des micro-données plus détaillées fournies par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), qui couvrent l'ensemble de la population et incluent les travailleurs transfrontaliers.

Après l'analyse des tendances du marché du travail, le chapitre étudie les principales politiques adoptées pour atténuer cet impact : protection des emplois grâce aux dispositifs de maintien dans l'emploi, au congé pour raisons familiales extraordinaire et aux congés maladie payés ; et protection des revenus grâce aux allocations chômage, à l'aide sociale et au soutien ciblé à l'attention des groupes vulnérables.

7.2. L'impact de la crise du COVID-19 sur le marché du travail et les résultats sociaux au Luxembourg

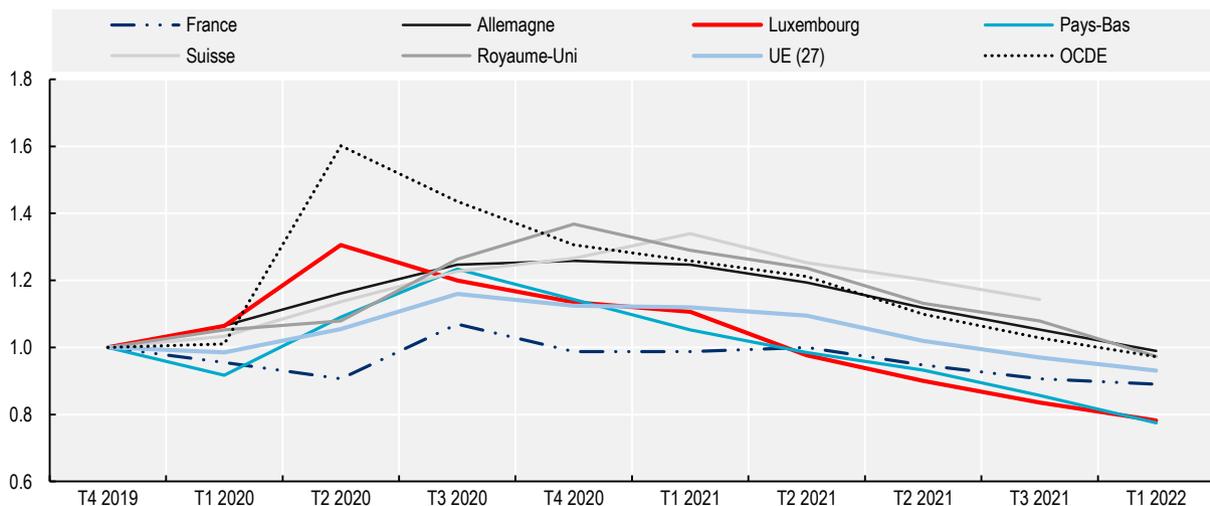
7.2.1. Le marché du travail au Luxembourg a été fortement touché par la crise, mais s'est bien redressé depuis

La pandémie de COVID-19 a eu un impact notable sur les marchés du travail dans l'ensemble de l'OCDE. Au deuxième trimestre de 2020, les taux de chômage ont atteint des niveaux supérieurs de près de 3.5 points de pourcentage à ceux observés avant la pandémie (OCDE, 2020^[1] ; OCDE, 2021^[2]). Si le Luxembourg n'a pas fait exception à cette tendance et a vu le taux de chômage augmenter de 1.8 points de pourcentage en l'espace de trois mois seulement, les répercussions ont été relativement modestes par rapport à la moyenne de l'OCDE. L'impact mitigé au Luxembourg – et dans de nombreux autres pays européens recourant à de tels dispositifs – est, dans une large mesure, dû à l'utilisation massive des dispositifs de maintien dans l'emploi (appelés *chômage partiel* au Luxembourg). Ces dispositifs visent à minimiser les pertes d'emploi et à permettre une reprise rapide de l'activité économique en finançant une part importante des salaires perdus par les employés travaillant temporairement moins ou pas du tout.²

Deux ans après le début de la pandémie, l'activité économique est bien répartie et les taux de chômage dans de nombreux pays de l'OCDE sont proches de leurs niveaux d'avant la crise, et parfois même inférieurs, (Graphique 7.1). Au Luxembourg, où il était légèrement plus élevé que dans certains pays comparables avant la crise,³ le taux de chômage a continué à baisser depuis mai 2020 et se situe désormais sensiblement en dessous de son niveau d'avant la crise (-1.2 points de pourcentage). Ces niveaux n'ont pas été observés depuis la période précédant la crise financière mondiale de 2008.

Graphique 7.1. Le taux de chômage au Luxembourg est repassé en dessous de son niveau d'avant la crise

Taux de chômage corrigés des variations saisonnières et indexés sur les niveaux antérieurs à la pandémie (T4 2019 = 100), 15-64 ans



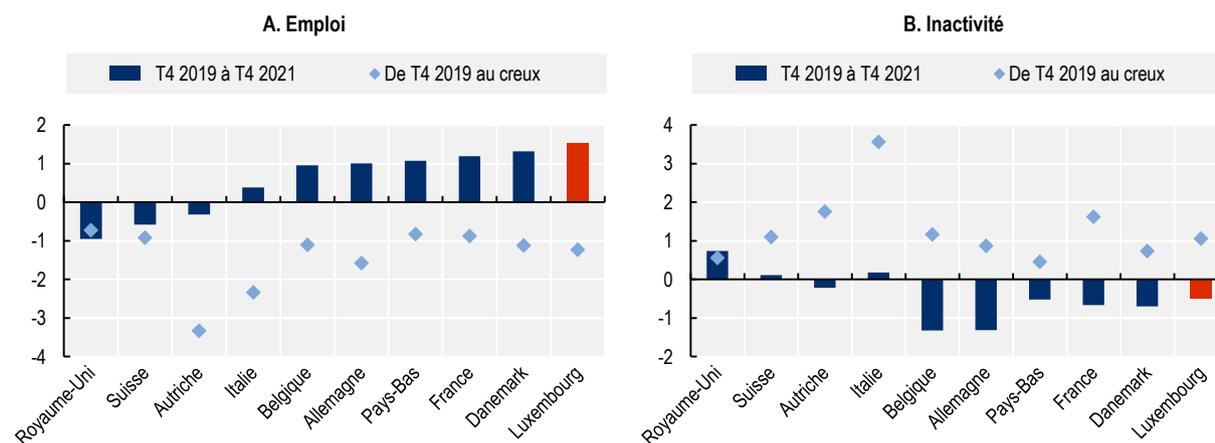
Source : Statistiques de l'OCDE à court terme sur le marché du travail (2022), <https://stats.oecd.org/>.

StatLink  <https://stat.link/ev0ydz>

Toutefois, les taux de chômage ne donnent pas une image complète des effets de la crise sur le marché du travail. Aux côtés des chômeurs, de nombreuses personnes – qu’elles fassent partie ou non de la population active – auraient souhaité travailler davantage. Pendant les confinements dus à la pandémie de COVID-19, beaucoup de ceux qui avaient perdu leur emploi n’ont pas pu chercher de travail parce que l’activité de leur secteur était suspendue. En outre, les fermetures généralisées d’écoles et de garderies ont entraîné un surcroît de travail – souvent pour les mères – rendant difficile le travail rémunéré. Bien qu’ils aient quitté leur emploi, ces travailleurs n’ont pas été officiellement comptabilisés comme chômeurs : ils ont été inclus dans la population inactive car ils n’étaient ni disponibles, ni en recherche active d’emploi. En effet, au plus fort de la première vague de la pandémie au Luxembourg, au cours du premier trimestre de 2020, les taux d’emploi sont tombés à moins de 67 %, soit 1.23 point de pourcentage de moins que leur niveau d’avant la pandémie, tandis que les taux d’inactivité ont culminé à 29 %, soit 1.1 point de pourcentage de plus que leur niveau d’avant la crise (Graphique 7.2). Cette augmentation de l’inactivité a été considérable par rapport aux autres pays de l’OCDE. Par exemple, l’Allemagne a connu une augmentation de 0.9 point de pourcentage seulement et les Pays-Bas de 0.5 point de pourcentage. Néanmoins, cette augmentation était moins prononcée que dans un certain nombre de pays voisins, tels que la France (1.6 point de pourcentage), ou ailleurs, comme en Autriche (1.8 point de pourcentage) et en Italie (3.6 points de pourcentage). En outre, l’emploi, et dans une moindre mesure l’inactivité, ont depuis lors connu une forte reprise.

Graphique 7.2. Le taux d’emploi est plus élevé, et l’inactivité plus faible, qu’avant la crise

Variations en points de pourcentage, du T4 2019 au T4 2021 et du T4 2019 au creux/au pic, corrigées des variations saisonnières



Note : Les pays sont classés par ordre croissant selon l’évolution des taux d’emploi depuis la période antérieure à la crise.

Source : Statistiques de l’OCDE à court terme sur le marché du travail (2022), <https://stats.oecd.org/>.

StatLink  <https://stat.link/kur2w9>

7.2.2. De nombreux travailleurs ont commencé le télétravail pendant la crise

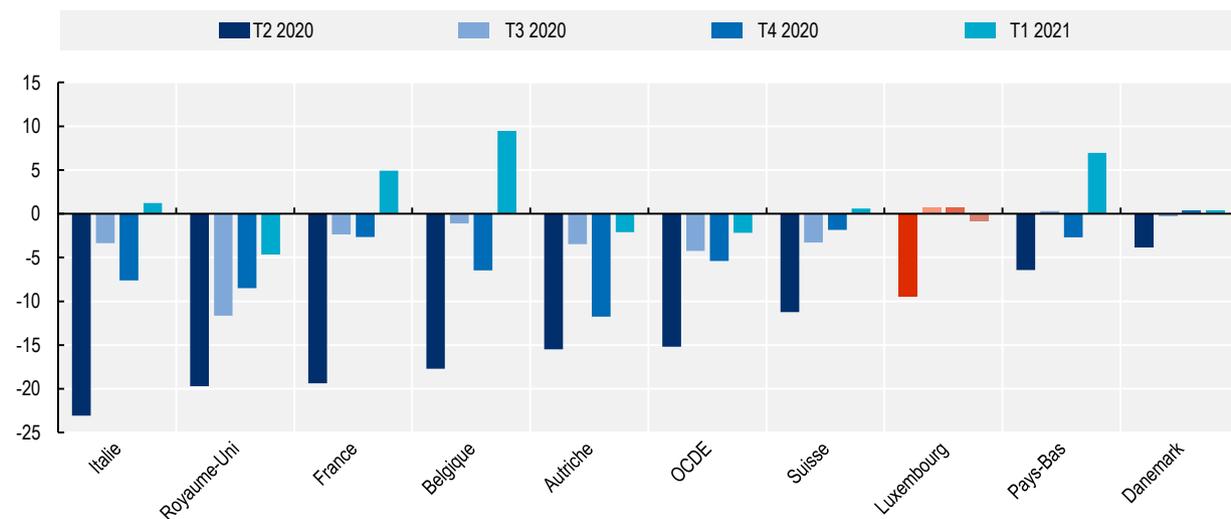
L’augmentation du chômage et de l’inactivité au cours des premiers mois de la pandémie a été largement due à la perte d’emploi des travailleurs en contact avec d’autres personnes. Au Luxembourg, cependant, la prédominance de services hautement qualifiés ne nécessitant pas une proximité physique a permis à de nombreux travailleurs de passer au télétravail. Cette concentration sectorielle a sans doute joué un rôle important dans l’atténuation de l’ampleur des pertes d’emplois au Luxembourg. Près de trois emplois sur quatre au Luxembourg peuvent être exercés à distance (OCDE, 2021^[2]).

Parmi tous les pays de l'OCDE, le Luxembourg a de loin la plus faible proportion de travailleurs exerçant des professions menacées par des fermetures obligatoires (Basso et al., 2020^[3]).⁴ En effet, la proportion de salariés travaillant à distance a connu un bond sans précédent après l'éclatement de la crise, pour atteindre un pic historique de 52 % au deuxième trimestre de 2020. Ce chiffre représente plus du double de celui d'avant la crise (STATEC, 2022^[4])⁵ et est nettement plus élevé que la moyenne de 39 % dans l'OCDE (OCDE, 2020^[1]). L'augmentation du télétravail a été particulièrement prononcée dans le secteur de la finance et des assurances ainsi que dans les organisations extraterritoriales (c'est-à-dire les organisations internationales et les services diplomatiques), et s'est concentrée sur les cols blancs qualifiés (STATEC, 2021^[5]). Ceux qui ne pouvaient pas télétravailler ont dû réduire leur temps de travail, mais seulement pendant une durée limitée au Luxembourg.

Beaucoup de ceux qui n'ont pas pu travailler à domicile ont dû réduire leur temps de travail en raison du recours généralisé des employeurs au dispositif de *chômage partiel*. En un mois seulement, le nombre de salariés bénéficiant d'une aide au titre du *chômage partiel* est passé de 820 (février 2020) à 103 438 (mars 2020). Le secteur de la construction a représenté la part la plus importante des travailleurs concernés, avec plus de 31 % en mars 2020. Par conséquent, la modification des heures travaillées dresse un tableau plus complet des conséquences de la crise sur le marché du travail que les chiffres du chômage, car elle prend en compte le chômage et l'absence d'emploi au sens large, mais aussi l'impact de la crise sur les personnes travaillant moins que d'habitude. Les heures travaillées au Luxembourg ont diminué de 10 % au cours du premier trimestre de la crise par rapport à l'année précédente, un impact modéré par rapport à des pays comme l'Italie (-23 %), le Royaume-Uni (-20 %), la France (-19.4 %) ainsi que la moyenne de l'OCDE (-15 %). En outre, la perte d'heures travaillées s'est rapidement résorbée au Luxembourg, où les heures travaillées ont même dépassé les niveaux d'avant la crise dès le troisième trimestre de 2020 (Graphique 7.3).

Graphique 7.3. Le nombre total d'heures travaillées au Luxembourg a moins diminué et s'est redressé plus rapidement que dans de nombreux pays comparables de l'OCDE

Variation en pourcentage, en glissement annuel



Notes : Les données sur les heures de l'Enquête de l'union européenne sur les forces de travail ne sont pas disponibles pour l'Allemagne concernant cette période.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur l'Enquête de l'union européenne sur les forces de travail.

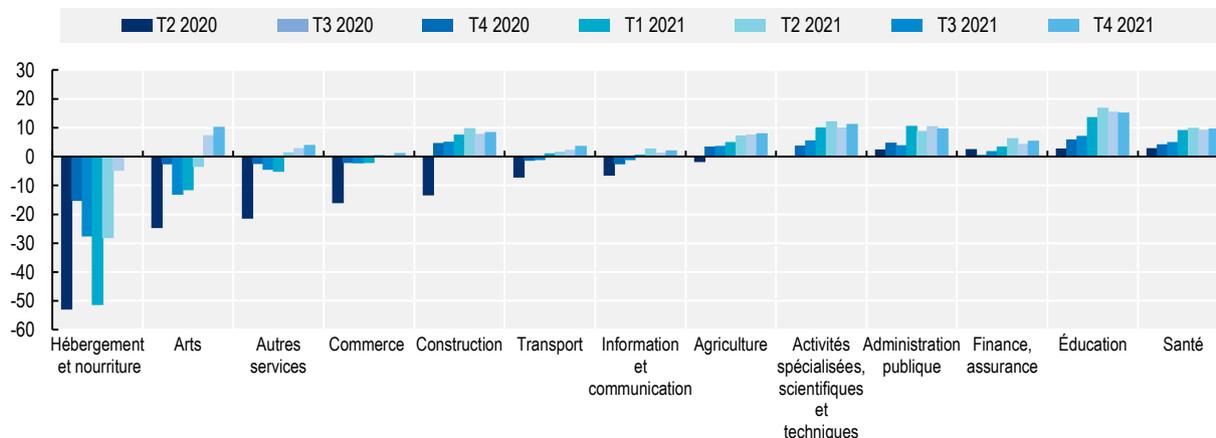
Contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des pays de l'OCDE, la baisse globale des heures travaillées au Luxembourg a été largement imputable aux travailleurs ayant conservé leur emploi, mais avec des horaires réduits, voire sans heures de travail. On peut le constater en décomposant la source de la réduction des heures globales entre celles résultant des pertes d'emploi (marge *extensive*) et celle résultant de la réduction des heures de travail des travailleurs toujours employés (marge *intensive*). Le chômage net au Luxembourg – net de l'évolution démographique – semble ainsi avoir *diminué* progressivement au cours de cette période. Ces résultats contrastent fortement avec ceux de la majorité des pays de l'OCDE – même ceux qui, comme le Luxembourg, s'appuyaient fortement sur les dispositifs de maintien dans l'emploi. Le recours important au dispositif de maintien dans l'emploi est susceptible d'avoir soutenu le redressement rapide des heures travaillées observé au cours des troisième et quatrième trimestres de 2020, à mesure que la crise sanitaire se dissipait et que les travailleurs étaient en mesure de réintégrer leur emploi.

Alors que les taux de chômage ont diminué, une part croissante des personnes qui restent sans emploi sont désormais des chômeurs de longue durée. En mars 2022, les personnes sans emploi depuis 12 mois ou plus représentaient 48.7 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi, contre 43.1 % en février 2020, bien que le nombre de chômeurs de longue durée ait diminué depuis le début de 2021 en termes absolus. Les chômeurs de longue durée ont besoin d'une attention et d'un soutien particuliers et, dans le contexte d'un marché du travail tendu et d'une population vieillissante, ils doivent être considérés comme une ressource sur le marché du travail luxembourgeois.

Si le choc initial de la crise du COVID-19 a été ressenti dans de larges pans de l'économie luxembourgeoise, certains secteurs ont été particulièrement touchés et ont mis du temps à amorcer une reprise. L'hébergement et la restauration ainsi que le secteur artistique, ont été initialement les plus touchés, le nombre d'heures travaillées ayant chuté au deuxième trimestre de 2020 de 53 % et 25 % respectivement (Graphique 7.4). Le commerce de gros et de détail, ainsi que la construction, ont également connu des baisses importantes du nombre total d'heures travaillées, respectivement de -16 % et -14 %. À cette période, l'espoir que les fermetures seraient de courte durée a entraîné un recours massif au *chômage partiel* au Luxembourg. Il en a résulté un fort rebond dans la plupart des secteurs au troisième trimestre de 2020, avec la réouverture des théâtres et des cinémas, la reprise du commerce et le retour au travail de nombreuses personnes en *chômage partiel*. Cependant, certains de ces secteurs, comme l'hôtellerie et les arts, ont été à nouveau frappés lors de la deuxième vague de la pandémie, au troisième trimestre de 2020, en raison de nouvelles limitations plus ciblées sur le travail, la culture et les interactions sociales. Dans le même temps, d'autres secteurs ont vu les heures travaillées atteindre des niveaux encore *plus élevés* que ceux observés avant la crise.

Graphique 7.4. L'impact sur les heures travaillées dans le secteur artistique et l'hôtellerie a été profond et durable

Heures travaillées au Luxembourg, variation en pourcentage, en glissement annuel



Note : Les heures ne sont pas déterminées pour les travailleurs indépendants.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

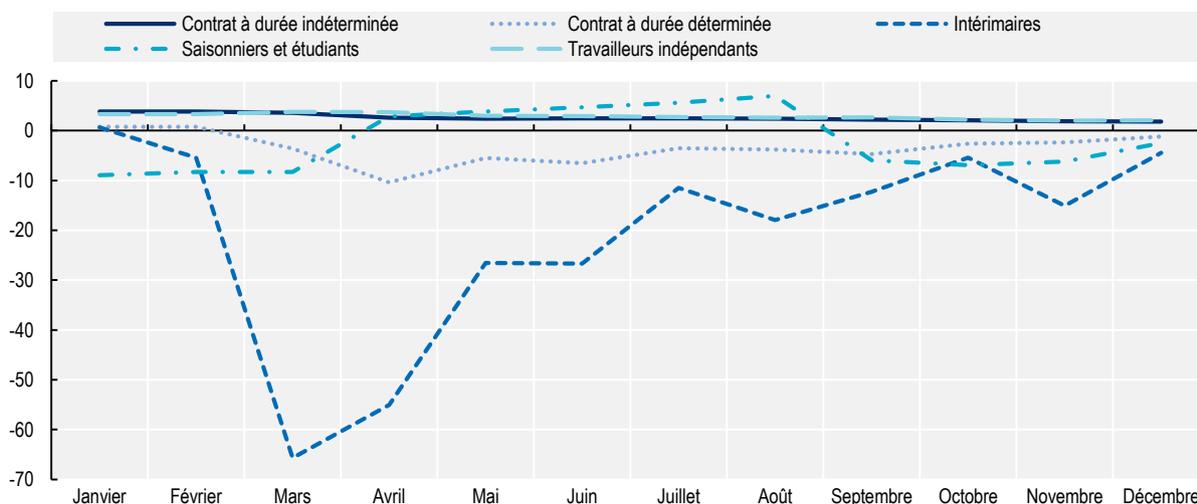
StatLink  <https://stat.link/u019x6>

7.2.3. La concentration sectorielle des effets de la crise au Luxembourg, et la nature de l'aide proposée, ont entraîné une exposition prononcée de certains groupes

L'impact de la crise a été très différent selon les groupes de travailleurs, en fonction, dans une large mesure, de leur secteur d'emploi et des types d'emplois qu'ils occupaient. Les travailleurs des secteurs fortement touchés et des emplois jugés « non essentiels » qui nécessitaient une proximité physique et ne pouvaient donc pas être exercés à domicile ont vu leur travail disparaître, tandis que ceux qui occupaient des emplois précaires et avaient des contrats peu stables se sont retrouvés moins protégés par le soutien massif à l'emploi que constituait le *chômage partiel* (Graphique 7.5). La pandémie a exacerbé les inégalités sur le marché du travail dans la mesure où les groupes socio-économiques les plus défavorisés – les personnes faiblement rémunérées, celles ayant un faible niveau d'éducation et les jeunes – sont sur-représentés dans ces secteurs et ces emplois (Graphique 7.6).⁶

Graphique 7.5. Les travailleurs intérimaires ont connu une forte baisse de l'emploi

Variation en pourcentage de l'emploi en glissement annuel 2019-20

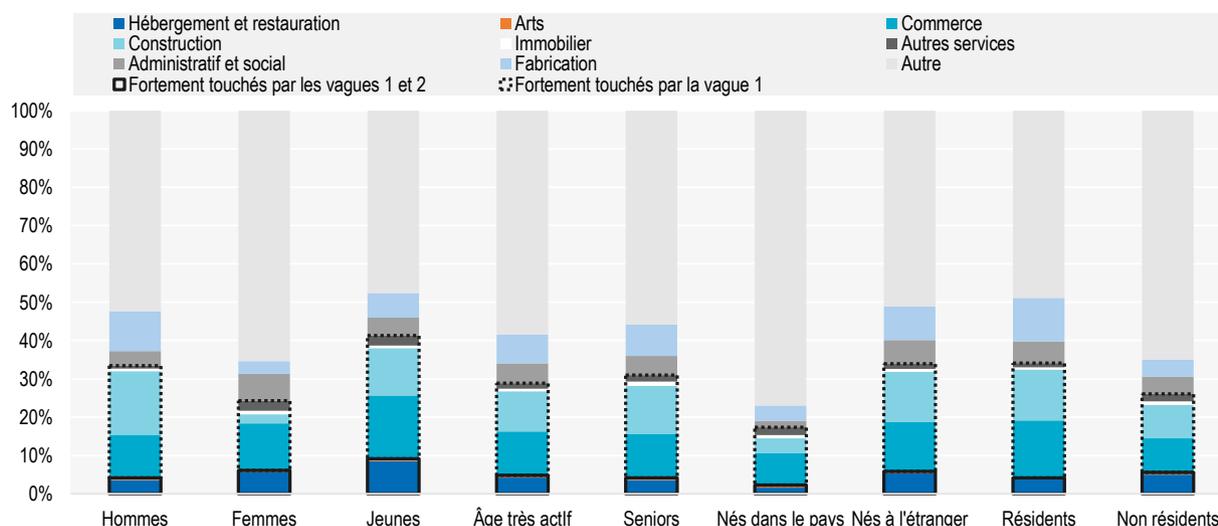


Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

StatLink <https://stat.link/i3qnaw>

Graphique 7.6. Concentration sectorielle des groupes socio-démographiques au Luxembourg avant la crise

Pourcentage de travailleurs dans différents secteurs par groupe socio-démographique au Luxembourg, 2019



Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

StatLink <https://stat.link/zoh4s1>

7.2.4. Les femmes ont subi plus fortement les conséquences de la crise, mais les taux d'emploi des femmes se sont ensuite redressés et améliorés par rapport à ceux des hommes

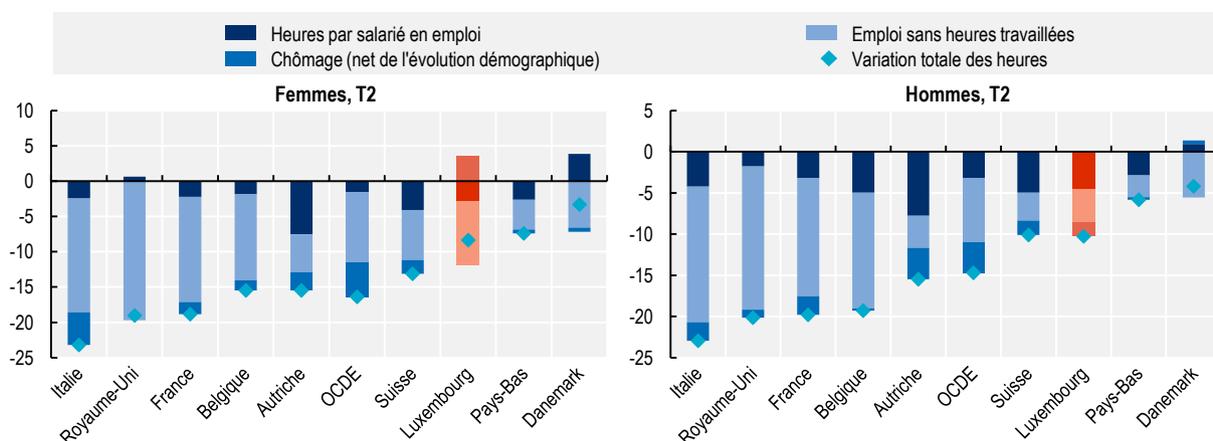
La crise du COVID-19, de par sa nature particulière de crise de santé publique, n'a pas eu les mêmes effets sur l'emploi et les résultats sociaux des hommes et des femmes. Elle a entraîné des défis spécifiques pour les femmes (OCDE, à paraître^[6]). Sur-représentées dans de nombreuses professions de la santé et de soins de longue durée, celles-ci ont été au premier plan de la lutte contre le virus du COVID-19. À la maison, elles ont souvent dû faire face à des charges accrues lorsqu'elles ont dû s'occuper des enfants et des parents âgés ou fragiles pendant les périodes de fermeture ou d'interruption des écoles et des services de soins professionnels, ces charges s'ajoutant à la part souvent beaucoup plus importante de travail non rémunéré qu'elles effectuaient déjà par apport aux hommes. En effet, dans une enquête réalisée pendant la première vague de la pandémie (LISER, 2021^[7]), le nombre d'heures consacrées à la garde des enfants était 60 % plus élevé pour les mères que pour les pères avant le confinement (32 heures hebdomadaires contre 20), et une part légèrement plus importante de la charge supplémentaire de tâches pendant le confinement incombait aux mères (7 heures hebdomadaires contre 6). Dans la même enquête, les femmes étaient également légèrement plus susceptibles de faire état d'un bien-être psychologique moins bon que d'habitude. Les victimes de violences domestiques – dans la plupart des cas des femmes – étaient davantage exposées à leurs agresseurs lors des confinements et couraient des risques accrus de violence (voir ci-dessous les mesures mises en place pour y remédier).

En revanche, les données concernant l'emploi des femmes ont évolué de manière relativement positive pendant la crise (OCDE, 2021^[2]). Au quatrième trimestre de 2021, les taux d'emploi des femmes au Luxembourg étaient en effet supérieurs de 2.5 points de pourcentage à ce qu'ils étaient avant la crise, au quatrième trimestre de 2019. L'écart entre les sexes en matière de taux d'emploi s'est réduit de 2 points de pourcentage. Ces chiffres reflètent la croissance de l'emploi des femmes, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation ainsi que dans les services hautement rémunérés, et place le Luxembourg parmi les pays de l'OCDE affichant les tendances les plus positives en matière d'emploi des femmes depuis le début de la crise. Les femmes ont, par ailleurs, connu une baisse du taux de chômage moins importante au Luxembourg que les hommes pendant la crise (-0.6 % contre -1.2 % entre le 4^e trimestre de 2019 et le 4^e trimestre de 2021), conséquence de la part croissante de femmes entrant dans la vie active durant cette période et qui n'ont pas immédiatement réussi à trouver un emploi.

Cette situation est probablement en partie imputable au généreux congé pour raisons familiales extraordinaire du Luxembourg, qui a permis aux personnes s'occupant de jeunes enfants ou d'adultes fragiles de s'absenter temporairement du marché du travail pendant la fermeture des structures d'accueil. En d'autres termes, si les appels accrus à effectuer des tâches à domicile ont conduit de nombreuses femmes, et en particulier les mères, à cesser de travailler ou à réduire leur temps de travail, au Luxembourg ces demandes supplémentaires ne les ont pas obligées à quitter complètement le marché du travail. En effet, une décomposition des heures perdues au cours de la première année de la crise montre que les femmes ont pu rester connectées au marché du travail (Graphique 7.7), et donc augmenter rapidement leurs horaires lorsque les écoles ont rouvert et que l'activité économique a repris.

Graphique 7.7. Les femmes ont pu garder un pied sur le marché du travail et n'ont pas subi de perte d'emploi à grande échelle

Variation en pourcentage des heures travaillées selon le statut d'emploi du travailleur, en glissement annuel (2019-20)



Note : Les travailleurs transfrontaliers ne sont pas enregistrés dans les données de l'EFT-UE.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur l'Enquête de l'union européenne sur les forces de travail.

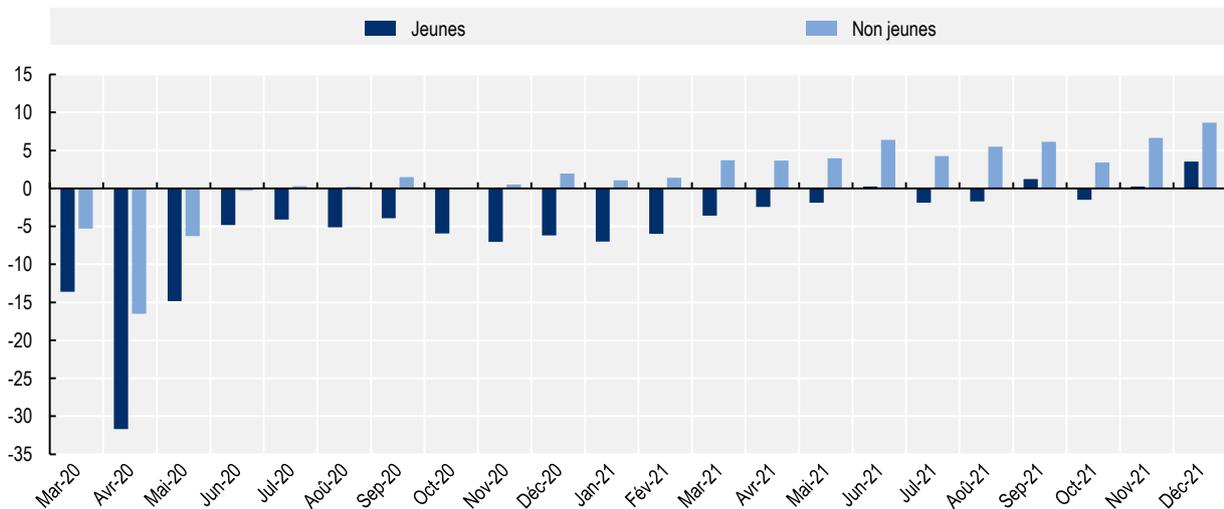
StatLink  <https://stat.link/q8bud1>

7.2.5. L'emploi des jeunes reste faible et l'inactivité a augmenté au Luxembourg

Au Luxembourg, comme ailleurs dans l'OCDE, les jeunes travailleurs étaient davantage concentrés dans les secteurs fortement touchés par la crise. Plus de 40 % des jeunes travailleurs étaient employés dans des secteurs ayant subi de lourdes pertes d'heures au cours des premiers mois de la pandémie – l'hébergement et la restauration, le secteur artistique, le transport et le stockage, l'agriculture, la construction et le commerce (Graphique 7.6). Soit 10 points de pourcentage de plus que chez les travailleurs d'âge très actif et seniors. L'évolution des heures travaillées tout au long des différentes vagues de la pandémie reflète la concentration sectorielle des effets de la crise. Lors de la première vague, au début de 2020, les heures travaillées par les jeunes ont diminué plus fortement que celles des travailleurs plus âgés. Au cours de la deuxième vague, les jeunes – plus susceptibles de travailler dans le secteur de l'hébergement et de la restauration – ont à nouveau vu leurs heures de travail chuter (Graphique 7.8).

Graphique 7.8. Les jeunes travailleurs ont subi de plein fouet les conséquences de la crise

Heures travaillées par âge (15-24 ans), en % des heures totales du même mois en 2019



Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

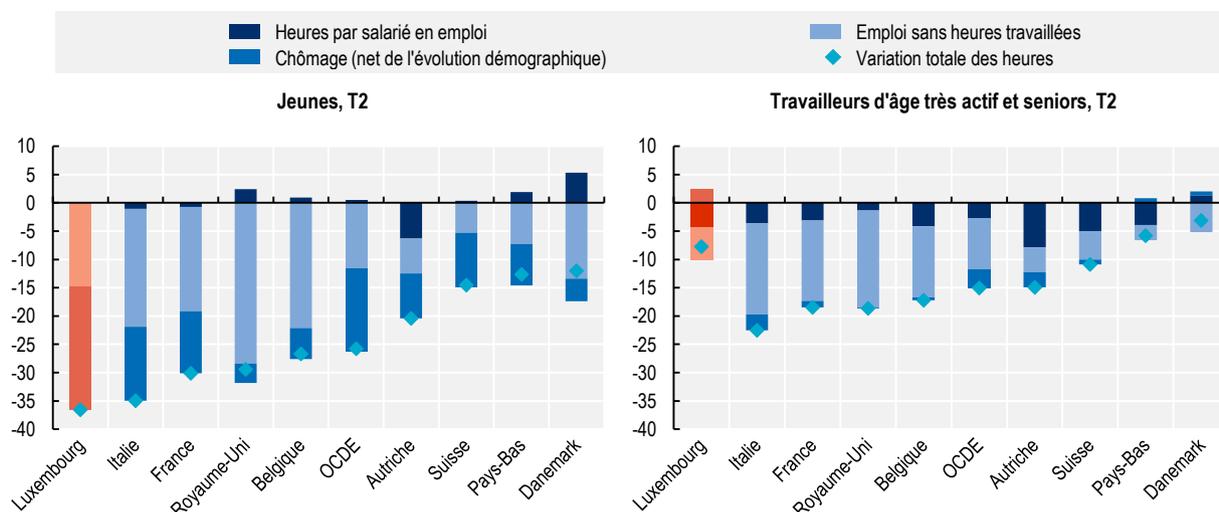
StatLink  <https://stat.link/p78dc0>

Plus largement, au-delà de la nature sectorielle de la crise du COVID-19, il est établi que les données concernant les jeunes sur le marché du travail tendent à être plus sensibles aux cycles économiques. Les jeunes ont tendance à être plus concentrés sur les contrats temporaires (au Luxembourg, 22 % des jeunes travailleurs âgés de 15 à 24 ans sont sous contrat temporaire, à durée déterminée, contre seulement 2 % des travailleurs âgés de 25 à 54 ans). De plus, ayant généralement été embauchés plus récemment, les jeunes ont tendance à avoir moins de compétences spécifiques à l'entreprise et moins d'expérience, de sorte que les coûts de licenciement et de réembauche sont plus limités. En tant que derniers arrivés, ils sont souvent les premiers à partir. Il en découle que les incitations des entreprises à maintenir les contrats de travail avec le soutien du *chômage partiel* sont plus limitées pour les jeunes travailleurs que pour ceux qui ont une plus longue ancienneté. L'évolution des heures travaillées le montre : au cours du deuxième trimestre de 2020, les heures travaillées par les jeunes travailleurs ont diminué plus rapidement que celles des travailleurs d'âge mûr (-37 % en glissement annuel, contre -7 %). Cette baisse s'explique aussi en grande partie par des passages par le chômage, plutôt que par la réduction des heures de travail (Graphique 7.9).

Ces tendances ont accru l'écart – déjà important – entre le taux d'emploi des jeunes et celui des travailleurs d'âge moyen au Luxembourg, passé de 1.4 et 4 points de pourcentage au cours des deux premières vagues de la pandémie de COVID-19 (*non présenté*).

Graphique 7.9. Les pertes d'heures globales étaient beaucoup plus élevées pour les jeunes travailleurs, et elles reflètent dans une bien plus large mesure les pertes d'emploi

Variation en pourcentage des heures travaillées selon le statut d'emploi du travailleur, en glissement annuel (2019-20)



Note : Les travailleurs transfrontaliers (frontaliers) ne sont pas pris en compte dans les données de l'Enquête européenne sur les forces de travail

Source : Calculs de l'OCDE basés sur l'Enquête de l'union européenne sur les forces de travail.

StatLink  <https://stat.link/j82pch>

7.2.6. Les travailleurs nés à l'étranger ont été durement touchés, mais une forte reprise s'est produite grâce à la progression de l'emploi dans les services hautement qualifiés, la santé et la construction

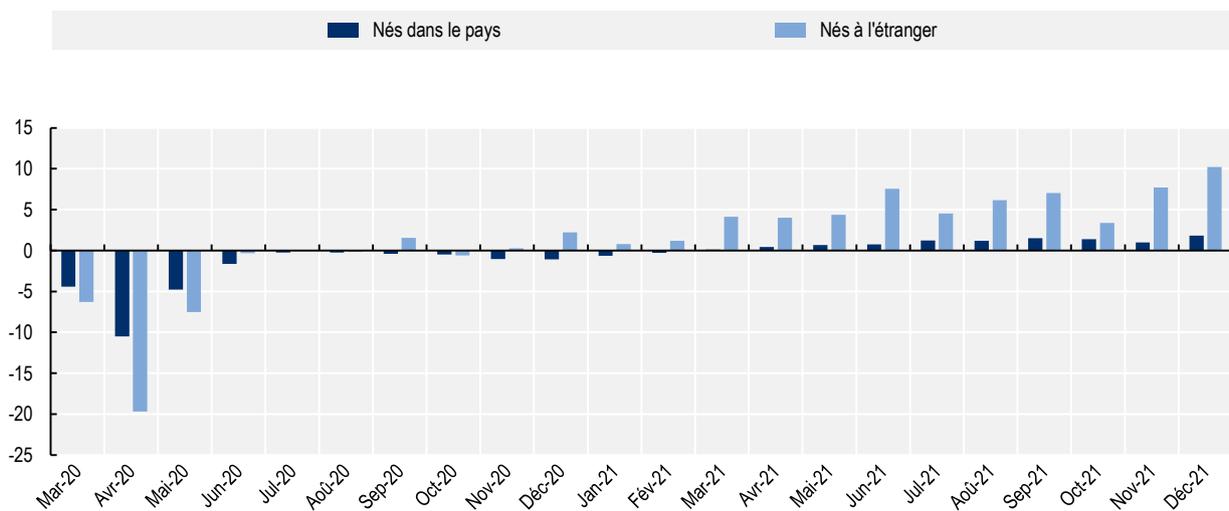
Le Luxembourg a la plus forte proportion de migrants dans la population de tous les pays de l'OCDE.⁷ Plus de 40 % de la population luxembourgeoise est en effet née à l'étranger, et ces personnes sont très instruites, plus de la moitié étant titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Le Luxembourg accueille par ailleurs de nombreux travailleurs transfrontaliers. En effet, selon l'IGSS, près de 200 000 travailleurs transfrontaliers travaillant actuellement au Luxembourg en provenance d'un autre pays (dont 50 % en provenance de France). Aussi le marché du travail luxembourgeois est-il fortement dépendant de sa population née à l'étranger, 27 % seulement des emplois étant occupés par des natifs du pays. Cette dépendance est particulièrement marquée dans certains secteurs comme la santé, qui compte un travailleur transfrontalier sur dix employés dans le domaine de la santé et de l'action sociale.

Alors que les heures travaillées par les travailleurs transfrontaliers ont suivi une évolution similaire à celle de la population résidente du Luxembourg, l'impact initial de la pandémie de COVID-19 sur les heures de travail des travailleurs nés à l'étranger a été considérable. Ces heures ont diminué près de deux fois plus que celles de la population née dans le pays, ce qui reflète en partie le fait que de nombreux travailleurs nés dans le pays sont employés dans le secteur public. Pourtant, la reprise a été rapide pour les résidents luxembourgeois nés à l'étranger et, en juin 2020, les heures travaillées avaient retrouvé leur niveau d'avant la pandémie (Graphique 7.10). Cette reprise est probablement due à la forte croissance du nombre de personnes nées à l'étranger travaillant dans les activités professionnelles, scientifiques et techniques, ainsi que dans la santé et la construction. Ces secteurs comptent la plus grande part de travailleurs nés à l'étranger, soit 12.3 %, 8.3 % et 13.1 %, respectivement. L'emploi des personnes nées à l'étranger dans

le commerce, qui représente également une part importante des travailleurs luxembourgeois nés à l'étranger (12.7 %), est toutefois resté faible. En effet, le départ sélectif des travailleurs nés à l'étranger qui ont perdu leur emploi a aussi, sans aucun doute, contribué à la forte reprise.

Graphique 7.10. Les personnes nées à l'étranger ont subi un impact initial plus important, mais ont connu une forte reprise

Heures travaillées par statut migratoire, en % du total des heures du même mois en 2019



Note : les heures ne sont pas définies pour les travailleurs indépendants. Les heures sont corrigées des effets de calendrier.
Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

StatLink  <https://stat.link/kl9263>

7.2.7. Les revenus des ménages ont été relativement protégés de la crise

L'impact de la crise sur le marché du travail a pu être mesuré en temps utile, grâce aux enquêtes mensuelles sur les forces de travail, toutefois l'impact de la crise sur les revenus des ménages reste moins connu. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les données sur le niveau et la répartition des revenus des ménages sont collectées par le biais d'enquêtes auprès des ménages – au Luxembourg, il s'agit des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) – qui sont généralement publiées avec un retard d'environ deux ans. C'est pourquoi les données d'enquête sur l'évolution des revenus disponibles des ménages au Luxembourg n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent rapport. Toutefois, l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) et l'IGSS ont simulé conjointement des données sur les revenus pour l'année 2020. Ces données permettent une évaluation provisoire de l'évolution des revenus au Luxembourg pendant la première année de la crise.⁸

Ces données simulées suggèrent que la crise du COVID-19 n'a pas eu d'impact majeur sur le niveau et la distribution des revenus disponibles des ménages au Luxembourg en 2020 (STATEC, 2021^[5]). Selon ces simulations, le revenu disponible médian des ménages au Luxembourg, c'est-à-dire le revenu après impôts et transferts sociaux du ménage qui se situe exactement au milieu de la distribution des revenus, a légèrement augmenté en termes nominaux entre 2019 et 2020, d'environ 2.6 %. L'inégalité des revenus, telle qu'elle ressort de différentes mesures de l'inégalité, notamment l'indice de Gini, est restée constante ou a légèrement diminué. De même, le taux de pauvreté est resté quasiment inchangé, à 17.2 % (17.4 % en 2019).⁹ Ces tendances sont conformes à une enquête réalisée par le Luxembourg Institute of Socio-

Economic Research (LISER) vers la fin de la première vague de la pandémie, entre fin mai et début juillet 2020, qui ne comptait que peu de répondants faisant état de graves difficultés financières : 9 % des personnes interrogées ont indiqué avoir trouvé très ou assez difficile de gérer leurs finances, 11 % avoir eu des difficultés à payer leurs factures, et 7 % à payer leur loyer ou leur prêt hypothécaire (LISER, 2021^[7]). L'enquête *Living, Working and COVID-19* d'Eurofound a révélé que la proportion de personnes déclarant avoir des difficultés à assumer toutes leurs dépenses au Luxembourg était la deuxième plus faible parmi les 27 pays de l'Union européenne (Ahrendt et al., 2021^[8]).

La stabilité des revenus des ménages, des inégalités et de la pauvreté est remarquable compte tenu de la gravité de la crise économique, et peut être considérée comme un témoignage du succès de la réponse politique du Luxembourg à la crise. Elle reflète certainement l'efficacité du *chômage partiel*, du congé pour raisons familiales extraordinaire et, dans une moindre mesure, des allocations de chômage pour protéger les revenus des travailleurs contraints de réduire leurs heures de travail ou touchés par une perte d'emploi. Dans le même temps, les revenus de nombreuses autres catégories de la population, tels que les travailleurs qui ont continué à travailler sur leur lieu de travail et ceux qui ont télétravaillé, les retraités ou les chômeurs, n'ont pas été directement affectés par la crise. Le constat d'une stabilité des revenus des ménages et d'une constance ou d'une baisse des inégalités au Luxembourg est en accord avec les résultats obtenus dans d'autres pays de l'Union européenne disposant de données, comme la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne (Clark, D'Ambrosio et Lepinteur, 2021^[9] ; Braband et al., 2022^[10]). Il est toutefois trop tôt pour évaluer l'évolution des revenus des ménages après 2020, lorsque bon nombre des mesures d'urgence liées à la crise ont été supprimées.

7.3. Les politiques de protection des emplois et des revenus au Luxembourg pendant la crise du COVID-19

Les autorités luxembourgeoises ont réagi à la crise du COVID-19 en prenant des mesures rapides et de grande envergure pour préserver les emplois, les revenus et les moyens de subsistance de la population. Elles ont étendu les dispositifs existants, en particulier dans les domaines du maintien dans l'emploi, des congés maladie payés, des allocations de chômage et des prestations de revenu minimum, et introduit de nouvelles mesures, notamment le congé pour raisons familiales extraordinaire et un soutien ciblé pour certains groupes vulnérables. Ces politiques semblent, pour l'essentiel, avoir été très efficaces pour garantir l'emploi et amortir les pertes de revenus. Toutefois, il reste une marge d'amélioration pour garantir que, si une telle crise se reproduit, l'aide sera plus ciblée encore et atteindra toutes les personnes en ayant besoin.

7.3.1. Le Luxembourg a étendu son dispositif de maintien dans l'emploi et l'a rendu rapidement accessible

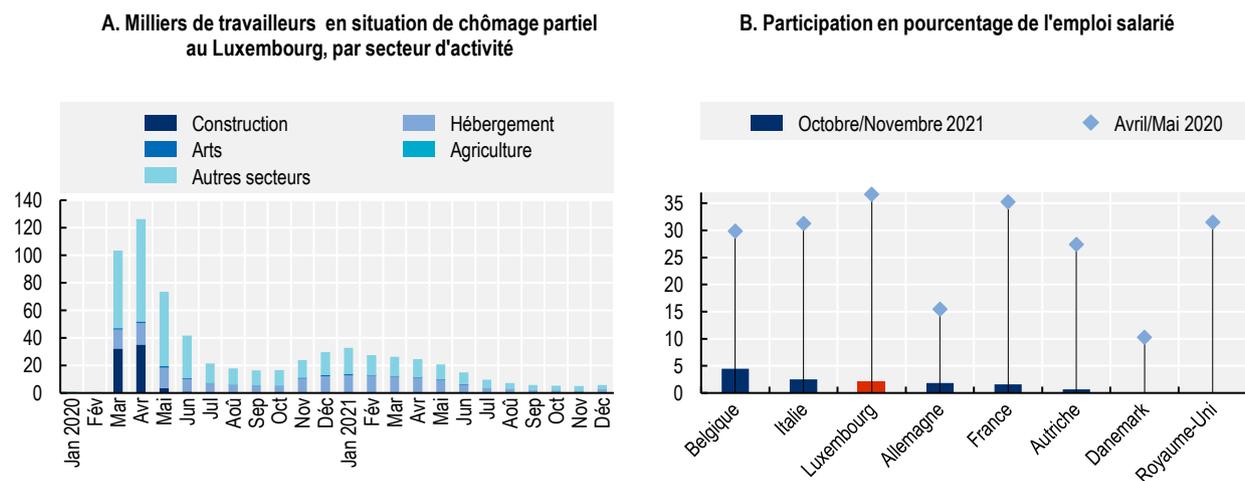
Dans l'ensemble de l'OCDE, les restrictions imposées par les mesures de confinement liées au COVID-19 se sont accompagnées de mesures pour aider les entreprises à conserver leur main-d'œuvre. La forte baisse de l'activité a conduit la quasi-totalité des pays de l'OCDE à mettre en place ou à développer des dispositifs de maintien dans l'emploi. À la mi-mars 2020, le Luxembourg a complété son dispositif existant de maintien dans l'emploi par un nouveau dispositif de crise : les mesures pour le chômage partiel pendant la période de relance économique. Ce dispositif a permis d'accélérer l'accès aux aides et d'en élargir l'accès aux travailleurs temporaires et à ceux qui travaillent pour des agences de travail temporaire, et non plus aux seuls travailleurs sous contrat permanent. Les travailleurs indépendants sont toutefois demeurés exclus du dispositif de maintien dans l'emploi. Ces mesures sont restées en place pour les secteurs vulnérables jusqu'au 30 juin 2022. Toutefois, entre juillet 2020 et janvier 2021, l'accès à l'aide accélérée a été limité aux entreprises du secteur du tourisme et de l'événementiel et, de janvier 2021 à mars 2021, les

règles en matière de licenciement se sont durcies pour les entreprises situées en dehors des secteurs vulnérables (définis comme ceux dont la fermeture est obligatoire).

L'aide accordée au titre du *chômage partiel* permet aux travailleurs de recevoir une subvention couvrant 80 % de leur salaire pour ces heures perdues, dans la limite de 2.5 fois le salaire minimum. Les travailleurs au salaire minimum reçoivent 100 % de leur salaire. La proportion du salaire couverte par le dispositif est portée de 80 % à 90 % pour les travailleurs qui suivent une formation tout en bénéficiant du dispositif de maintien dans l'emploi. Toutefois, les ménages bénéficiant d'une aide au titre du *chômage partiel* ne pouvaient pas prétendre à l'aide plus généreuse offerte dans le cadre du congé pour raisons familiales extraordinaire en cas de fermeture des écoles.

En aidant les entreprises à garder leurs employés, le *chômage partiel* luxembourgeois a largement contribué à atténuer l'impact de la pandémie sur l'emploi. En un mois seulement, le nombre de travailleurs bénéficiant d'une aide au titre du *chômage partiel* est passé de 820 en février à plus de 100 000 en mars 2020, pour atteindre plus de 120 000 en avril. Au plus fort de la pandémie, près de deux travailleurs salariés sur cinq ont bénéficié d'une aide dans le cadre de ce dispositif, ce qui en fait l'un des dispositifs de maintien dans l'emploi les plus étendus de l'OCDE. Au cours des premiers mois de la pandémie, les travailleurs du secteur de la construction ont reçu le meilleur soutien (Graphique 7.11). Ces chiffres ont rapidement chuté par la suite, à mesure que l'activité économique reprenait et que les travailleurs de nombreux secteurs retournaient au travail, mais ils sont restés relativement élevés dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, jusqu'à ce que le soutien soit officiellement limité à ces secteurs en juillet 2020.

Graphique 7.11. Au plus fort de la crise, de nombreux travailleurs ont bénéficié du *chômage partiel*



Source : ADEM (Panel A) ; OCDE (2021^[2]), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021* (Panel B).

StatLink  <https://stat.link/t9dxbs>

L'utilisation généralisée des dispositifs de maintien dans l'emploi dans l'ensemble des pays de l'OCDE a largement déplacé la charge du coût des heures non travaillées des employeurs et des employés vers les États. Au Luxembourg, les travailleurs, payés au salaire moyen, à qui l'on demande de travailler à temps réduit, récupèrent environ 80 % de leur salaire brut. Ce montant est comparable à celui offert pendant les premiers mois d'une période de chômage par le généreux système d'assurance chômage du Luxembourg. Cette situation contraste avec celle d'un certain nombre de pays européens, où l'aide fournie aux bénéficiaires des dispositifs de maintien dans l'emploi dépasse largement l'aide en cas de chômage – par exemple, en Suisse (10 points de pourcentage), en France (13 points de pourcentage), en Norvège

(21 points de pourcentage) et en Autriche (25 points de pourcentage) – mais où les allocations de chômage sont également moins généreuses.

Les travailleurs percevant le salaire minimum reçoivent la totalité de leur salaire lorsqu'ils sont en *chômage partiel*, tandis que la subvention est plafonnée à 250 % du salaire minimum. Au Luxembourg, l'État prend en charge un peu plus de 70 % des coûts salariaux, ce qui est légèrement supérieur à la contribution moyenne de l'État dans les pays de l'OCDE qui utilisent des dispositifs similaires, à savoir 68 % des coûts salariaux pour les travailleurs à bas salaire et 61 % pour ceux disposant d'un salaire moyen (OCDE, 2021^[2]).

7.3.2. Les incitations financières destinées à encourager la formation tout en étant au chômage partiel n'ont eu qu'un effet limité

Les dispositifs de maintien dans l'emploi sont principalement conçus pour offrir une certaine stabilité – tant aux travailleurs qu'à l'économie et au marché du travail en général – en atténuant l'impact des perturbations éphémères. Le risque de ces programmes, cependant, est qu'ils peuvent retarder les restructurations nécessaires en maintenant les travailleurs dans des emplois qui ne sont plus économiquement viables. Afin de préparer les travailleurs à l'éventualité que leur emploi et leurs compétences ne soient plus demandés sur un marché du travail d'après-crise, certains pays de l'OCDE ont encouragé la formation des participants aux dispositifs de maintien dans l'emploi en leur offrant des incitations financières (OCDE, 2021^[2]).

Au Luxembourg, les travailleurs qui ont suivi une formation tout en bénéficiant du *chômage partiel* ont vu leur subvention salariale augmenter de 80 à 90 % de leur salaire.¹⁰ Cependant, les travailleurs percevant le salaire minimum recevaient déjà 100 % de leur salaire, et n'étaient donc pas incités à se former. D'autres ont vu leurs incitations limitées par le plafond de la subvention (250 % du salaire minimum). En 2020, seuls 537 travailleurs ont eu accès à la subvention salariale de 90 %, et 29 % seulement en 2021.

L'absence d'incitations à la formation pour les personnes pour lesquelles le plafond de subvention était contraignant a eu pour effet de concentrer l'offre de formation en direction des travailleurs aux plus bas salaires, une stratégie efficace si ces travailleurs sont susceptibles d'être ceux qui auront le plus de mal à changer d'emploi si leur employeur ne reprend pas ses activités. Toutefois, l'absence d'incitations pour les personnes percevant le salaire minimum pourrait être problématique car ce sont les travailleurs qui bénéficieraient le plus d'une formation et d'un perfectionnement professionnel. Le Luxembourg pourrait donc augmenter la subvention pour les travailleurs percevant le salaire minimum, même si cela porte la subvention au-delà de 100 %. Parallèlement, étant donné que les personnes bénéficiant d'un dispositif de maintien dans l'emploi pendant des périodes prolongées sont les plus susceptibles de se retrouver au chômage à la fin du dispositif d'aide, un mécanisme de ciblage alternatif consisterait à n'encourager la formation que pour les personnes ayant sollicité le dispositif de maintien dans l'emploi pendant une période prolongée. Le Luxembourg pourrait envisager une incitation supplémentaire à la formation pour ceux qui ont bénéficié du dispositif de maintien dans l'emploi pendant une période prolongée.

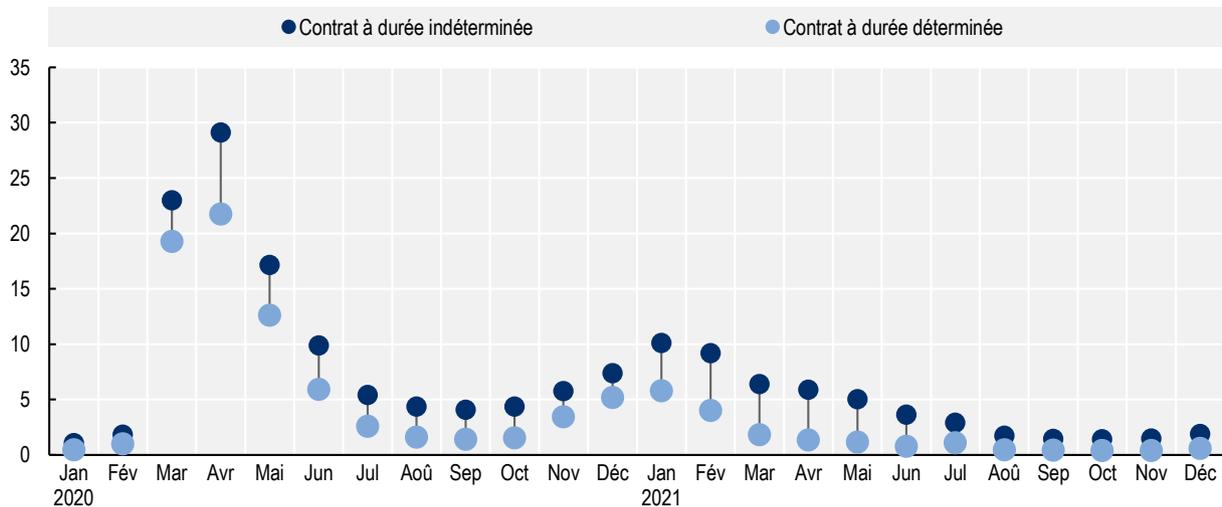
7.3.3. Les travailleurs temporaires et indépendants étaient sous-protégés

Malgré le grand nombre de bénéficiaires, le régime luxembourgeois de *chômage partiel* n'a pas couvert toutes les situations. En effet, en dépit d'une éligibilité formelle, les travailleurs temporaires ou sous contrat à durée déterminée ont moins bénéficié d'une aide de maintien dans l'emploi que les autres (Graphique 7.12). En principe, l'élargissement de l'accès aux travailleurs temporaires, comme l'a fait le Luxembourg, devrait réduire le risque que le dispositif de maintien dans l'emploi renforce la dualité du marché du travail. Cependant, dans la pratique, les employeurs sont peu incités à supporter les coûts liés au recours à l'aide de maintien dans l'emploi pour les travailleurs temporaires, et encore moins à renouveler leurs contrats. En effet, tout au long de la crise du COVID-19, les travailleurs sous contrat à

durée indéterminée étaient plus susceptibles que ceux sous contrat temporaire de bénéficier d'un soutien par le biais du *chômage partiel*. En outre, la disparité d'accès s'est accrue au cours de la seconde moitié des première et deuxième vagues, ce qui suggère qu'effectivement, les contrats des bénéficiaires du *chômage partiel* n'ont pas été renouvelés au moment de leur expiration.

Graphique 7.12. Les travailleurs permanents étaient plus à même d'accéder au *chômage partiel* que ceux ayant un contrat à durée déterminée

Pourcentage de travailleurs bénéficiant du *chômage partiel*, par rapport à l'emploi total, par type de contrat



Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

StatLink  <https://stat.link/rjoqzmz>

Les travailleurs indépendants étaient exclus du dispositif de maintien dans l'emploi du Luxembourg, et nombre d'entre eux ont donc eu du mal à couvrir les dépenses récurrentes telles que les frais de logement, qui sont difficiles à réduire à court terme – en particulier pendant la période de confinement (OCDE, 2020^[11]). Si certains travailleurs indépendants ont pu amortir une baisse de revenus en puisant dans leurs économies, il était problématique d'exiger que d'autres épuisent leurs économies alors que les fermetures d'entreprises faisaient partie d'une mesure sanitaire imposée par le gouvernement. C'est par ailleurs inefficace si cela oblige les travailleurs indépendants à vendre leurs actifs productifs. À partir de la mi-avril 2020, le ministère de l'Économie a introduit des mesures ad hoc pour soutenir les travailleurs indépendants. Toutefois, cette aide est arrivée tardivement et l'éligibilité était, à l'origine, limitée aux entreprises dont le revenu était inférieur à 2.5 fois le salaire minimum et qui employaient moins de dix salariés. Jusqu'en mai 2020, période à laquelle une aide supplémentaire a été introduite, aucune aide n'était prévue pour les travailleurs indépendants ayant des revenus modérés, dont la principale source de revenus avait néanmoins soudainement disparu, et qui n'étaient pas en mesure de faire face aux dépenses courantes.

Peut-être plus important encore, la nature *ad hoc* de l'aide n'offrait que peu de visibilité aux travailleurs indépendants pour planifier leurs finances pendant la pandémie. De plus, l'absence de soutien continu et prévisible a probablement eu des répercussions sur la santé mentale des indépendants. En réponse aux besoins des travailleurs indépendants révélés par la pandémie, certains pays de l'OCDE ont introduit des mesures temporaires, mais récurrentes, pour soutenir leurs revenus (Encadré 7.1).

Encadré 7.1. Soutien aux travailleurs indépendants dans les pays de l'OCDE

Dans tous les pays de l'OCDE, même ceux dotés de systèmes de protection sociale bien développés, de nombreux travailleurs indépendants qui ont soudainement perdu leur revenu ont rencontré des difficultés financières.

Plusieurs pays ont introduit des transferts monétaires récurrents pour les travailleurs indépendants dans la phase initiale de la crise. Ces transferts dépendaient le plus souvent soit des revenus antérieurs, soit des pertes dues à la crise :

- Au **Royaume-Uni**, par exemple, les travailleurs indépendants recevaient une subvention imposable pouvant atteindre 80 % de leurs revenus des trois années précédentes. Cette aide, plafonnée à 2 500 GBP (livres sterling) par mois, était destinée aux travailleurs indépendants dont le bénéfice annuel moyen était inférieur à 50 000 GBP.
- En **Autriche**, les travailleurs indépendants recevaient une prestation remplaçant 80 % de leur perte de revenu nette, dans la limite de 2 000 EUR par mois. Les nouveaux travailleurs indépendants qui n'avaient démarré leur activité qu'en 2020, et n'ont donc pas pu prouver leurs revenus par une déclaration fiscale, ont reçu un paiement forfaitaire de 500 EUR par mois.
- Aux **États-Unis**, où le ministère du Travail estime que les indépendants représentent 16 millions de travailleurs, auxquels s'ajoute 1.5 million de *gig workers* (travailleurs de plateformes), le plan d'aide du gouvernement fédéral a étendu la couverture de l'aide au chômage à ces travailleurs.
- En **Irlande**, les travailleurs indépendants qui ont perdu la totalité de leurs revenus ont perçu le *COVID-19 Pandemic Unemployment Payment*, un paiement forfaitaire de 350 EUR par semaine versé pendant toute la durée de la crise. Les personnes n'ayant subi que des pertes partielles n'ont cependant pas reçu de soutien au revenu.
- L'**Allemagne** a mis en place un *Corona Supplement* fédéral pour les travailleurs indépendants ayant jusqu'à dix employés, fournissant une aide forfaitaire en espèces pouvant aller jusqu'à 15 000 EUR en fonction du nombre d'employés et des coûts que les travailleurs indépendants/petites entreprises n'ont pas pu assumer en raison de la crise du COVID-19. Cette aide ne couvrait que les frais de fonctionnement de l'entreprise, tels que le loyer et les salaires des employés non couverts par les dispositifs de maintien dans l'emploi. Pour leurs propres frais de subsistance, les travailleurs indépendants devaient compter sur l'allocation de revenu minimum sous condition de ressources (allocation de chômage II), dont l'éligibilité a été temporairement assouplie (OCDE, 2020^[11]). La ville de Berlin a prévu un complément de 5 000 EUR pour les petites entreprises, toutefois, ce programme a dû être suspendu après quelques jours, les fonds affectés (1.3 milliard EUR) ayant été épuisés en raison du grand nombre de demandes.

La plupart de ces programmes de remplacement des revenus ont été conçus pour apporter une assistance rapide. Mais la détermination des revenus antérieurs est complexe en l'absence d'une structure permettant de le faire – en particulier pour les travailleurs indépendants, dont les revenus fluctuent. Aussi certains travailleurs n'ont-ils peut-être pas pu en profiter, notamment ceux qui disposent de peu d'expérience professionnelle et ceux qui ont interrompu leur carrière pour prendre un congé parental. L'approche « payer maintenant, évaluer plus tard » des paiements (OCDE, 2020^[11]) permet de garantir que les personnes dans le besoin reçoivent rapidement les paiements, tandis que la conception exacte de la politique est mise au point ultérieurement. L'exigence d'une auto-certification des besoins actuels, comme dans le dispositif allemand *Corona Supplement*, peut également accélérer les paiements. En Autriche, le premier Fonds de secours immédiat destiné aux travailleurs

indépendants exigeait des demandeurs qu'ils certifient eux-mêmes leur besoin d'aide et conservent des documents, des contrôles aléatoires devant être effectués ultérieurement.

Source : OCDE (2020^[11]), « Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/17cbb92d-en>.

7.3.4. Un marché du travail tendu et des restrictions du dispositif de maintien dans l'emploi ont entraîné une forte baisse du recours à l'aide

Pour éviter que le soutien offert dans le cadre des dispositifs de maintien dans l'emploi ne devienne un obstacle à la reprise en enfermant les travailleurs dans des emplois non viables, à partir de juillet 2020, l'accès accéléré au *chômage partiel* a été limité aux secteurs dits vulnérables et à ceux limitant les licenciements. Ces restrictions ont encore été renforcées en janvier 2021. Parallèlement à la forte reprise du marché du travail, cela a sans doute joué un rôle dans la forte baisse du recours à l'aide, qui est tombé à un peu plus de 2 % en octobre 2021.

Au fur et à mesure de la progression de la pandémie, les pays de l'OCDE ont intensifié le ciblage des dispositifs de maintien dans l'emploi. Certains, comme le Luxembourg, ont ciblé le soutien aux activités ou aux domaines qui restaient soumis à des restrictions, tandis que d'autres ont couplé les restrictions à la baisse d'activité des entreprises (OCDE, 2022^[12]). Alors que le ciblage était relativement simple pendant les fermetures obligatoires, la définition des « secteurs vulnérables » est devenue moins évidente lorsque les restrictions ont été assouplies. Au Luxembourg, les secteurs définis comme vulnérables ont été désignés en consultation avec les partenaires sociaux. Toutefois, cette approche sectorielle a pu s'avérer quelque peu brutale, car les entreprises opérant en dehors des secteurs vulnérables mais pouvant en dépendre directement (comme les entreprises de nettoyage de restaurants) ne pouvaient plus bénéficier d'un accès accéléré au soutien. Bon nombre de pays de l'OCDE ont renforcé les obligations de cofinancement, en demandant aux entreprises de couvrir une plus grande partie des coûts des heures non travaillées. Cette approche alternative – ou complémentaire – peut permettre de mieux cibler l'aide.

En allégeant le coût de la main-d'œuvre pour les entreprises, le *chômage partiel* au Luxembourg a permis de réduire considérablement le nombre d'emplois menacés de licenciement et a contribué à atténuer l'impact de la pandémie et des fermetures obligatoires d'entreprises sur l'emploi. À l'avenir, il serait important que le Gouvernement luxembourgeois veille à ce qu'aucun travailleur – quels que soient ses antécédents professionnels et son type de contrat – ne soit oublié. Il s'agit également de veiller à anticiper et atténuer les effets des incitations destinées aux entreprises, notamment la suppression des coûts d'embauche et de licenciement, et les effets de ces incitations sur le ciblage du soutien.

7.3.5. Le Luxembourg a offert de généreuses allocations de congé pour raisons familiales extraordinaires

Comme dans la majorité des pays de l'OCDE, les autorités luxembourgeoises ont ordonné la fermeture des écoles, des structures d'accueil des enfants et des structures d'encadrement afin de contenir la propagation du COVID-19 à la suite de l'apparition de la pandémie en mars 2020. Toutes les écoles élémentaires et les structures d'accueil ont été entièrement fermées du 16 mars au 24 mai 2020, puis progressivement ouvertes avec des restrictions entre le 25 mai et le 15 juillet 2020. La fermeture de ces structures a entraîné une augmentation significative de la charge des ménages dans l'ensemble de l'OCDE, cette augmentation du travail non rémunéré incombant principalement aux femmes.¹¹

Le Luxembourg a réagi rapidement à l'augmentation imprévue des besoins à domicile après l'apparition de la pandémie en introduisant deux types de congés familiaux exceptionnels :

- un congé pour raisons familiales extraordinaire, destiné à aider les parents de jeunes enfants à faire face aux fermetures d'urgence d'écoles et de garderies, ainsi qu'à l'isolement ou à la mise en quarantaine d'enfants atteints du COVID-19 ;
- et un congé pour soutien familial, destiné à aider les travailleurs à s'occuper d'un adulte handicapé ou d'une personne âgée ne pouvant pas fréquenter leurs structures de soutien habituelles.

Les salariés et les travailleurs indépendants pouvaient bénéficier de ce dispositif, sauf ceux dont un membre du ménage était en *chômage partiel*. Pour les travailleurs indépendants, la couverture de la période débutant à la fin du mois suivant le 77^e jour de congé était subordonnée à une affiliation volontaire à la Mutualité des employeurs. Avec le *chômage partiel*, le congé pour raisons familiales extraordinaire a été un élément essentiel de la réponse d'urgence du Luxembourg à la crise, permettant aux parents de conserver leur emploi et leur revenu tout en assurant la prise en charge de leurs enfants. Lors du confinement du printemps 2020, près de 40 % des parents éligibles ont bénéficié de cette politique (Zhelyazkova, Berger et Valentova, 2020^[13]). Dans le même temps, le recours au congé pour soutien familial a été faible – seules 60 personnes y ont eu recours pendant toute la période de sa mise à disposition. Cela peut refléter une moindre demande pour ce type d'aide, car il est possible que seul un petit nombre de travailleurs aient accueilli une personne âgée ou handicapée à leur domicile après la fermeture d'un établissement de soins. Au plus fort de la crise, entre mars et mai 2020, alors que les écoles et les structures d'accueil étaient entièrement fermées, 7 % des travailleurs luxembourgeois ont bénéficié de l'un des deux types de congés familiaux exceptionnels, en moyenne (Graphique 7.13). Le taux d'utilisation est resté relativement élevé en juin et juillet 2020, lors de la réouverture des écoles avec des restrictions (près de 3 %), et a augmenté à nouveau en janvier et février 2021, lorsque les écoles n'étaient à nouveau que partiellement ouvertes (3 %).

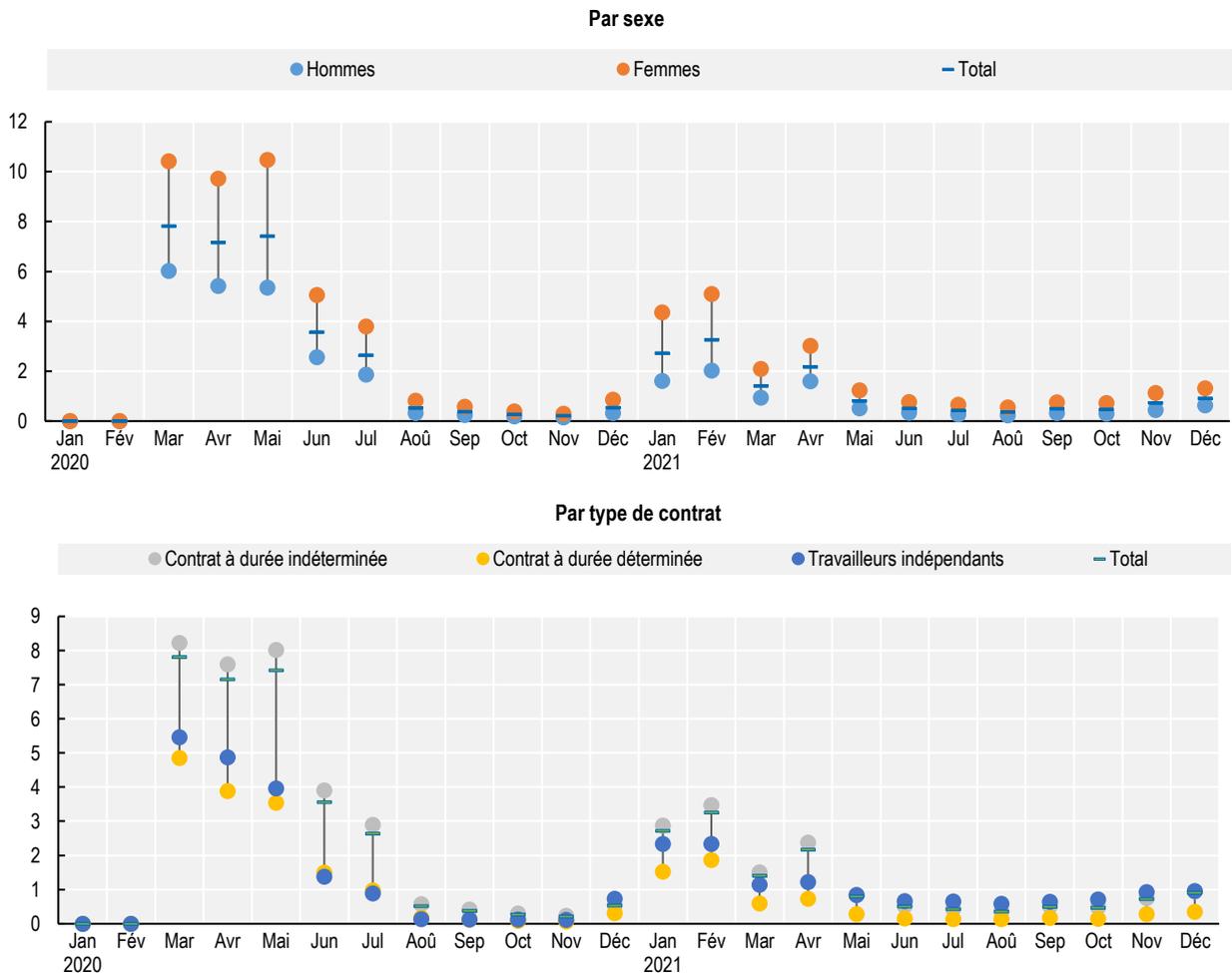
7.3.6. Le généreux congé pour raisons familiales extraordinaire a probablement contribué à une reprise rapide de l'emploi des femmes

Les femmes actives ont été plus nombreuses que les hommes actifs à prendre un congé pour raisons familiales extraordinaire pendant la crise du COVID-19 (Graphique 7.13). Au plus fort de la crise, lorsque les écoles et les structures d'accueil étaient totalement fermées, près de 10 % des femmes actives ont pris ce congé, contre seulement 5 % des hommes actifs en moyenne. Cela traduit le fait qu'une plus grande part de l'augmentation des tâches domestiques et de garde occasionnée par la crise a incombé aux femmes.

Les implications d'une incidence plus élevée du congé pour raisons familiales extraordinaire parmi les femmes pour l'égalité des sexes sont ambiguës. D'une part, le congé payé a reconnu officiellement la valeur de ce qui est généralement un travail non rémunéré, en permettant aux parents – et dans de nombreux cas aux femmes – de faire ce travail en conservant l'ensemble de leurs revenus et sans avoir à démissionner de leur emploi. Cela a probablement contribué à la reprise plus rapide de la participation au marché du travail et de l'emploi des femmes par rapport aux hommes après la crise au Luxembourg, en permettant aux femmes de rebondir plus rapidement que si elles avaient quitté le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants. D'autre part, cela a peut-être accentué le schéma traditionnel selon lequel les femmes sont plus impliquées que les hommes dans les tâches ménagères et la garde des enfants, ce qui pourrait compromettre l'égalité des sexes en favorisant leur absence du lieu de travail (physique ou virtuel), avec de possibles conséquences négatives à plus long terme sur la progression de la carrière. En effet, cette absence peut entraîner des coûts en matière de perte de visibilité, d'accumulation de capital humain et d'attribution de projets, qui, s'ils sont supportés de manière disproportionnée par les femmes, peuvent accentuer les inégalités existantes liées au genre.

Graphique 7.13. Le recours au congé pour raisons familiales extraordinaire a été plus élevé chez les femmes et chez les travailleurs sous contrat à durée indéterminée

Pourcentage de bénéficiaires du congé pour raisons familiales extraordinaire par rapport à l'emploi total, par sexe et type de contrat



Note : Les chiffres de l'emploi incluent les personnes en chômage partiel.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

StatLink  <https://stat.link/lrm1dx>

7.3.7. Le recours au congé pour raisons familiales extraordinaire a été plus faible pour les travailleurs occupant des emplois atypiques au Luxembourg

Une proportion plus élevée de travailleurs ayant un contrat standard, à durée indéterminée, ont pris un congé pour raisons familiales extraordinaire par rapport aux travailleurs ayant un contrat à durée déterminée et aux travailleurs indépendants (Graphique 7.13).

Pour les travailleurs indépendants, le taux d'utilisation plus faible s'explique par le fait que la couverture des 77 premiers jours de ce congé dépend d'une affiliation volontaire à la Mutualité des employeurs, que seuls 40 % des travailleurs indépendants possèdent. Les autorités luxembourgeoises ont identifié cette situation pendant la crise, et réfléchi à la possibilité de rendre l'affiliation à la Mutualité des employeurs obligatoire pour les travailleurs indépendants. Récemment, le gouvernement a mené des campagnes de

sensibilisation pour informer les indépendants des risques de la non-affiliation et les motiver à s'affilier. Par ailleurs, dans le contexte d'une pandémie mondiale, il pourrait être justifié de couvrir les travailleurs indépendants, quelle que soit leur affiliation – la nécessité d'un congé exceptionnel étant largement imputable aux fermetures d'écoles et de garderies imposées par le gouvernement.

Pour les travailleurs à durée déterminée, la couverture plus faible reflète probablement le fait que certains d'entre eux ont jugé nécessaire de continuer à travailler afin d'augmenter la probabilité de voir leur contrat renouvelé.

7.3.8. Certains travailleurs luxembourgeois ont dû trouver un compromis entre le congé pour raisons familiales extraordinaire et le dispositif de maintien dans l'emploi

L'interaction entre le congé pour raisons familiales extraordinaire et le *chômage partiel* a pu, dans certains cas, être à l'origine d'inégalités. Le congé pour raisons familiales extraordinaire était plus généreux que le *chômage partiel*, avec un taux de remplacement de 100 % au lieu de 80 %. Il était donc plus avantageux pour les parents d'enfants de moins de 13 ans de demander le congé pour raisons familiales. Toutefois, le calendrier de l'aide n'a pas toujours permis de faire ce choix. Lorsque l'inscription au dispositif de maintien dans l'emploi a précédé la nécessité d'un congé pour raisons familiales, le parent a reçu une aide au titre du *chômage partiel* et n'a pas pu solliciter un congé pour raisons familiales. En conséquence, certains travailleurs qui bénéficiaient déjà du *chômage partiel* n'ont peut-être pas pu accéder au congé pour raisons familiales plus généreux, même si leur situation personnelle le justifiait. Cela a pu créer des divergences entre l'utilisation du congé pour raisons familiales par les travailleurs bénéficiant de l'aide du *chômage partiel* et les autres travailleurs, qui pouvaient accéder au congé sans restrictions. Bien que le dispositif de maintien dans l'emploi et le congé pour raisons familiales extraordinaire aient tous deux permis aux travailleurs de rester à la maison sans travailler pour s'occuper de leurs enfants et de leurs parents âgés, la différence de taux de remplacement avantageait ceux qui pouvaient demander un congé pour raisons familiales extraordinaire. Pour réduire la probabilité que ces déséquilibres se reproduisent lors de crises futures, les autorités luxembourgeoises pourraient envisager la possibilité de permuter *chômage partiel* et congé pour raisons familiales extraordinaire en permettant aux travailleurs de se retirer temporairement du dispositif de maintien dans l'emploi pour bénéficier du congé pour raisons familiales. Par ailleurs, un versement complémentaire de 20 % pourrait être accordé aux travailleurs bénéficiant d'une aide de maintien dans l'emploi qui auraient besoin de bénéficier d'un congé pour raisons familiales extraordinaire, afin de compenser la différence entre les taux de remplacement des deux dispositifs.

7.3.9. Les congés maladie payés ont joué un rôle clé dans la protection des travailleurs en quarantaine et malades

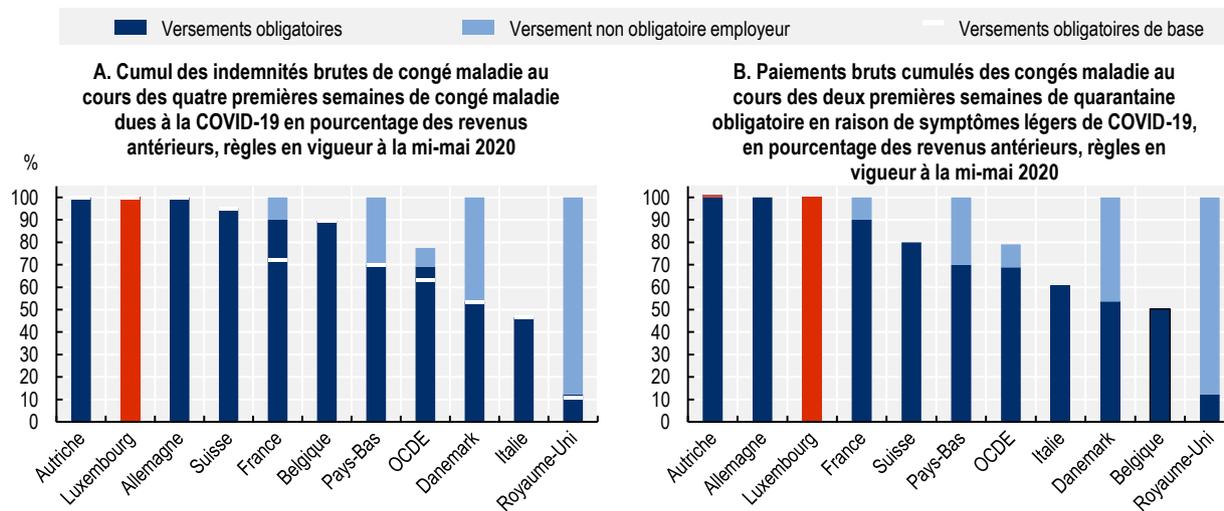
Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les congés maladie payés ont joué un rôle crucial dans la protection de la santé, des emplois et des revenus des travailleurs luxembourgeois pendant la crise du COVID-19. En premier lieu, ils ont contribué à contenir la propagation du virus en permettant aux travailleurs infectés par le COVID-19 ou en quarantaine de rester chez eux. En second lieu, ils ont permis de préserver les emplois des travailleurs malades ou en quarantaine, réduisant ainsi la pression sur les allocations de chômage et les dispositifs de maintien dans l'emploi. Enfin, les congés maladie payés ont soutenu le revenu des travailleurs en garantissant des revenus sans interruption pour les travailleurs infectés par le virus ou obligés de s'auto-isoler.

Le Luxembourg a pris des mesures spéciales pour prolonger les périodes de droit en excluant les jours de congés maladie payés pris entre le 16 mars et le 24 juin du calcul de la limite de durée. En outre, les employeurs ont été soutenus dans la prise en charge des coûts des congés maladie payés liés au COVID-19, d'une part par la prise en charge des coûts dès le premier jour entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2020 et, d'autre part, par l'augmentation du taux de remboursement à partir du 1^{er} juillet (de 80 à 100 % pour l'isolement et la mise en quarantaine pour cause de COVID-19). Ces mesures ont permis de garantir une

couverture adéquate et la générosité des congés maladie payés. En effet, le Luxembourg était l'un des rares pays de l'OCDE à avoir un taux de remplacement de 100 % pendant les quatre premières semaines des congés maladie payés pour les personnes infectées par le COVID-19 et pendant les deux premières semaines de quarantaine obligatoire en raison de symptômes légers du virus (Graphique 7.14).

Le recours aux congés maladie payés au Luxembourg a varié au cours de la pandémie, reflétant l'évolution de la propagation du virus, l'intensité des restrictions à la mobilité et à l'activité économique, et l'interaction avec d'autres interventions politiques (Graphique 7.15). Il a augmenté au début de la pandémie, en mars 2020, lorsque le nombre de cas de COVID-19 a bondi, puis diminué entre avril et juin 2020 (en dessous des niveaux d'avant la crise), à la suite du passage rapide au télétravail dans de nombreuses professions et de l'utilisation intensive du dispositif de maintien dans l'emploi. Les travailleurs ont été moins exposés au virus et, s'ils l'ont été, ont peut-être continué à travailler à domicile ou à bénéficier de l'aide de maintien dans l'emploi plutôt que de recourir aux congés maladie payés. Leur taux d'utilisation a continué de varier jusqu'à la fin de 2021, mais dans une moindre mesure. Cette évolution est conforme aux tendances observées dans d'autres pays de l'OCDE, comme l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne. Malgré la variation pendant la crise du COVID-19, les taux de recours aux congés maladie payés n'ont pas augmenté de manière significative par rapport à avant la crise, ce qui reflète l'utilisation massive de l'aide de maintien dans l'emploi et la part élevée de télétravailleurs. Plus généralement, l'évolution de l'utilisation des congés maladie payés reflète deux tendances opposées : une hausse due à la contamination par le COVID-19 et une baisse due à une moindre prévalence des maladies non liées au COVID-19 en raison des mesures de confinement. Par conséquent, l'augmentation du recours aux congés maladie payés strictement due à la pandémie a probablement été plus significative que ce qu'il est possible d'observer dans les données, qui n'incluent pas une répartition par type de maladie.

Graphique 7.14. Les congés maladie payés ont remplacé 100 % des revenus des travailleurs malades du COVID-19 ou en quarantaine



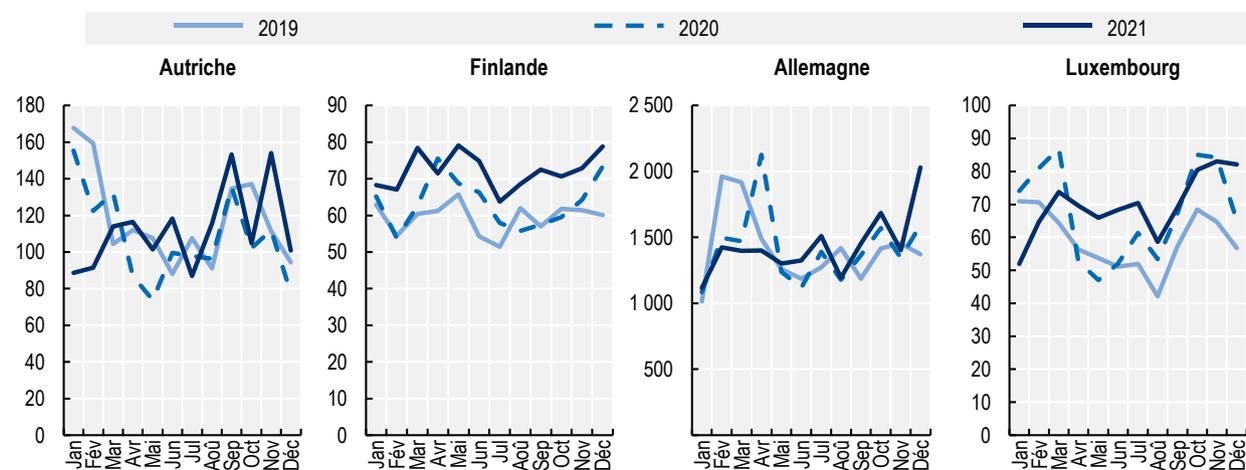
Note : Les résultats se rapportent à un employé éligible, à temps plein du secteur privé, marié et sans enfant, âgé de 40 ans, percevant un salaire moyen et travaillant pour le même employeur depuis un an, ne pouvant travailler à domicile. Le terme « congé maladie payé obligatoire » désigne les paiements obligatoires versés aux individus par les employeurs (indemnités maladie) et les paiements obligatoires effectués par le gouvernement, soit directement versés aux individus, soit indirectement en subventionnant les employeurs (indemnités maladie). Les « indemnités maladie non obligatoires de l'employeur » comprennent les indemnités maladie de l'employeur généralement convenues par le biais de conventions collectives ou d'autres arrangements ; ces paiements sont inclus pour les pays où la majorité des employés recevraient de tels paiements. Les pays disposant d'un tirer sont ceux où les employés ont droit à une prestation autre qu'une prestation de maladie spécifique.

Source : OCDE (2020^[14]), « Le congé de maladie payé pour protéger les revenus, la santé et les emplois pendant la crise du COVID-19 », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/156ab874-fr>.

StatLink  <https://stat.link/q8z51v>

Graphique 7.15. Le recours aux congés maladie payés a varié au cours de la pandémie

Bénéficiaires mensuels (en milliers) de congés maladie payés dans certains pays de l'OCDE pendant la durée de la pandémie



Note : Moyennes mensuelles pour la Finlande et le Luxembourg, chiffres au début du mois pour l'Allemagne et à la fin du mois pour l'Autriche. Les données pour la Finlande excluent les bénéficiaires d'indemnités maladie versées par l'employeur, c'est-à-dire les neuf ou dix premiers jours de congé maladie.

Source : OCDE (à paraître⁽⁶⁾), *Perspectives de l'emploi 2022*, sur la base de données administratives nationales pour l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne, et de données administratives fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS) pour le Luxembourg.

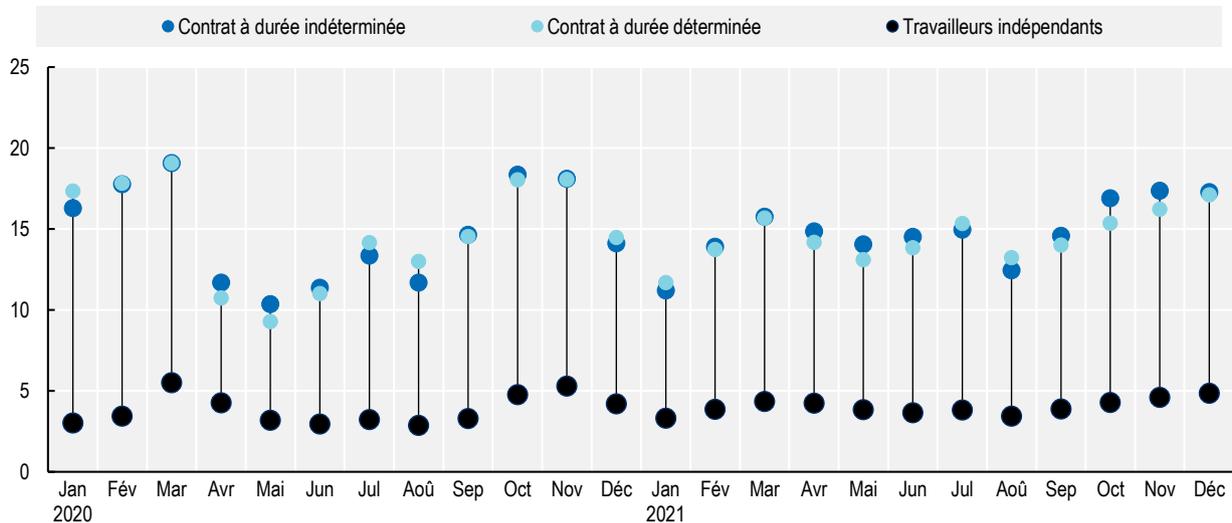
StatLink  <https://stat.link/w4k8h2>

7.3.10. Les travailleurs indépendants étaient moins bien couverts par les congés maladie payés que les salariés

Malgré un taux d'utilisation globalement élevé des congés maladie payés, il existe un écart important entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés (Graphique 7.16). Sur l'ensemble de la période de crise, le recours aux congés maladie payés était systématiquement plus faible pour les travailleurs indépendants, avec une différence moyenne de 10 points de pourcentage par rapport aux salariés. Comme pour le congé pour raisons familiales, cela reflète le fait que la couverture des travailleurs indépendants dépend d'une affiliation volontaire à la Mutualité des employeurs. Si certains travailleurs indépendants bénéficient d'une couverture d'assurance privée, une pandémie peut – comme pour le congé pour raisons familiales extraordinaire – être considérée comme suffisamment spéciale pour justifier une extension temporaire de l'assurance aux travailleurs non affiliés. Au regard de l'importance de contenir la propagation du virus, le fait de donner accès aux congés maladie payés aux travailleurs indépendants non couverts aurait également contribué à les inciter à rester chez eux en cas de maladie ou de quarantaine.

Graphique 7.16. Le taux d'utilisation des congés maladie payés était beaucoup plus faible pour les travailleurs indépendants

Pourcentage de bénéficiaires de congés maladie payés par rapport à l'emploi total, par type de contrat



Note : Les chiffres de l'emploi incluent les personnes en chômage partiel.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

StatLink  <https://stat.link/x37kqj>

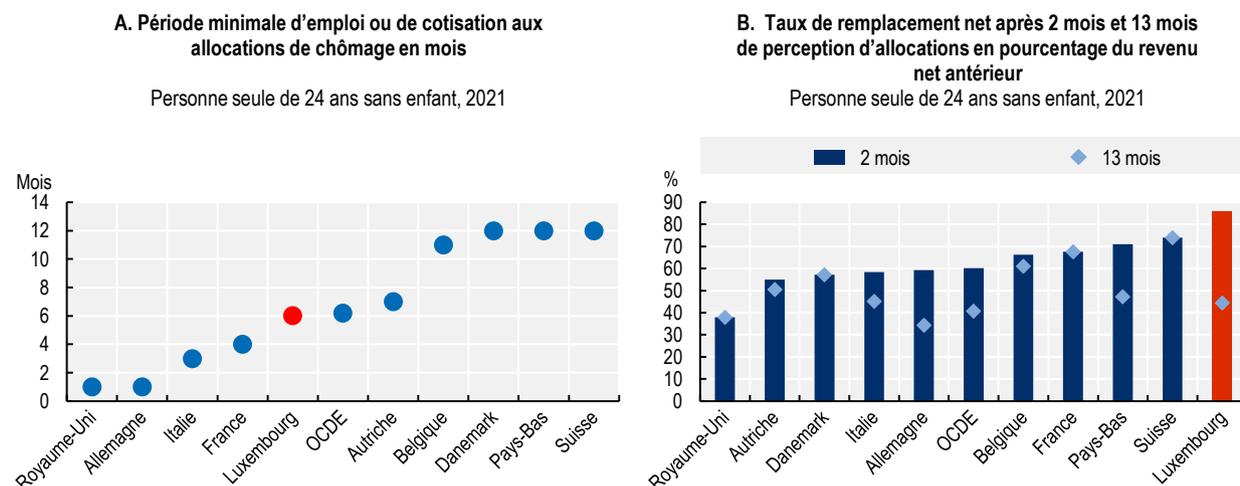
7.3.11. Les allocations de chômage étaient facilement accessibles et constituaient un complément important au revenu

L'aide au revenu des travailleurs touchés par les pertes d'emploi et de revenus est l'un des piliers des efforts déployés par les gouvernements pour atténuer les effets de la crise sur les travailleurs et les ménages. Malgré l'expansion rapide du dispositif de maintien dans l'emploi, le taux de chômage au Luxembourg a augmenté de 1.8 point de pourcentage entre le premier et le deuxième trimestre de 2020. Trouver un nouvel emploi a été difficile pendant le confinement et la période d'incertitude qui a suivi, y compris pour les demandeurs d'emploi qui étaient déjà sans travail avant la pandémie. Les allocations de chômage et les autres aides au revenu en cas d'absence d'emploi ont donc joué un rôle essentiel dans la protection des moyens de subsistance des travailleurs et des familles pendant ces périodes.

Les travailleurs touchés par une perte d'emploi et de revenus ont eu un relativement bon accès aux allocations de chômage pendant la crise, et les prestations étaient comparativement généreuses, du moins dans la phase initiale d'une période de chômage. Pour avoir droit aux allocations de chômage, les demandeurs d'emploi au Luxembourg devaient généralement avoir été employés pendant au moins six des douze mois précédant le chômage (Graphique 7.17, Panel A). Cela correspond à la moyenne des cotisations requises ou de la période d'emploi dans les pays de l'OCDE en 2021.¹² A l'inverse en Allemagne et au Royaume-Uni, des programmes d'assistance chômage non contributifs (*Arbeitslosengeld II* et *Universal Credit*) apportent un soutien aux demandeurs d'emploi dès le premier mois de chômage. Les travailleurs indépendants au Luxembourg ont en principe les mêmes droits aux allocations de chômage que les travailleurs salariés, à condition qu'ils aient préalablement déclaré leurs revenus imposables et qu'ils renoncent à leur licence commerciale. Il s'agit plutôt d'une exception : dans la plupart des pays de l'OCDE, les travailleurs indépendants n'ont qu'un accès partiel à l'allocation chômage (par exemple en Belgique et en France), et l'assurance chômage est volontaire (par exemple en Autriche et en Allemagne) ou ils n'y ont pas accès du tout (par exemple aux Pays-Bas et en Italie) (OCDE, à paraître^[6]).

Les jeunes qui sont à la recherche d'un emploi après avoir terminé leur formation peuvent également bénéficier des allocations de chômage au Luxembourg sous certaines conditions.

Graphique 7.17. Les allocations de chômage sont relativement accessibles et remplacent une grande partie des revenus dans les premiers mois de la période d'indemnisation au Luxembourg



Note : Les deux panels comprennent l'assurance chômage et les prestations d'assistance sociale. Panel B : les taux de remplacement nets sont ceux d'un demandeur d'emploi dont la rémunération antérieure correspond à 100 % du salaire moyen national, dans l'hypothèse d'un historique de cotisation de 36-mois. Ils comprennent la perception de l'aide sociale et des allocations de logement. L'OCDE donne la moyenne sur 34 pays (Panel A) et 29 pays (Panel B). Les deux panneaux représentent la situation au 1^{er} janvier.

Source : OECD TaxBEN Model (version 2.4.0) <http://oe.cd/TaxBEN>.

StatLink  <https://stat.link/6zwl13>

Les montants des allocations de chômage sont comparativement élevés au Luxembourg, du moins au début de la période de chômage. Pour un demandeur d'emploi ayant l'expérience professionnelle requise de six mois et des revenus antérieurs correspondant à 100 % du salaire moyen national, les allocations de chômage au cours du deuxième mois de chômage remplacent environ 86 % des revenus nets antérieurs (ce que l'on appelle le taux net de remplacement ; Graphique 7.17, Panel B). Ce chiffre est à comparer avec un taux net de remplacement de 60 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Toutefois, le montant des prestations diminue rapidement pour de nombreux demandeurs d'emploi après le troisième mois de chômage, et la plupart d'entre eux épuisent leurs droits en un an. Au 13^e mois de chômage, un demandeur d'emploi ayant les mêmes antécédents en matière d'emploi et de revenus ne touche que l'aide sociale et les allocations de logement au Luxembourg, qui représentent 44 % des revenus nets antérieurs. C'est encore un peu plus que la moyenne de l'OCDE (taux net de remplacement de 41 %), mais beaucoup moins qu'en Suisse (74 %), en France (68 %) et en Belgique (61 %).

7.3.12. Le Luxembourg a prolongé la durée des allocations de chômage lors de la phase initiale de la crise

La plupart des pays de l'OCDE ont élargi les droits aux prestations de chômage dans la phase initiale de la crise du COVID-19 en étendant les droits aux prestations selon un ou plusieurs des trois axes suivants (OCDE, à paraître^[6]) : i) la moitié des pays de l'OCDE ont amélioré l'accès aux prestations en réduisant ou en supprimant les périodes minimales de cotisation, en couvrant des groupes de travailleurs qui n'y avaient pas droit auparavant, ou même en introduisant de nouvelles prestations d'assistance chômage ; ii) plus d'un pays sur trois a prolongé la durée des prestations en l'allongeant purement et simplement ou en prolongeant automatiquement les droits qui ont expiré au plus fort de la crise ; iii) une douzaine de pays ont augmenté le montant des prestations en introduisant un plafond forfaitaire temporaire, en augmentant les taux de remplacement, en levant les planchers ou les plafonds des prestations, ou en suspendant les réductions progressives du montant des prestations pour les bénéficiaires ayant de longues périodes de chômage. Ces mesures visaient à couvrir des groupes de travailleurs qui n'y avaient pas droit auparavant et tenaient compte de ce que les demandeurs d'emploi n'avaient que de faibles chances de trouver un nouveau travail alors que de larges pans de l'économie étaient à l'arrêt.

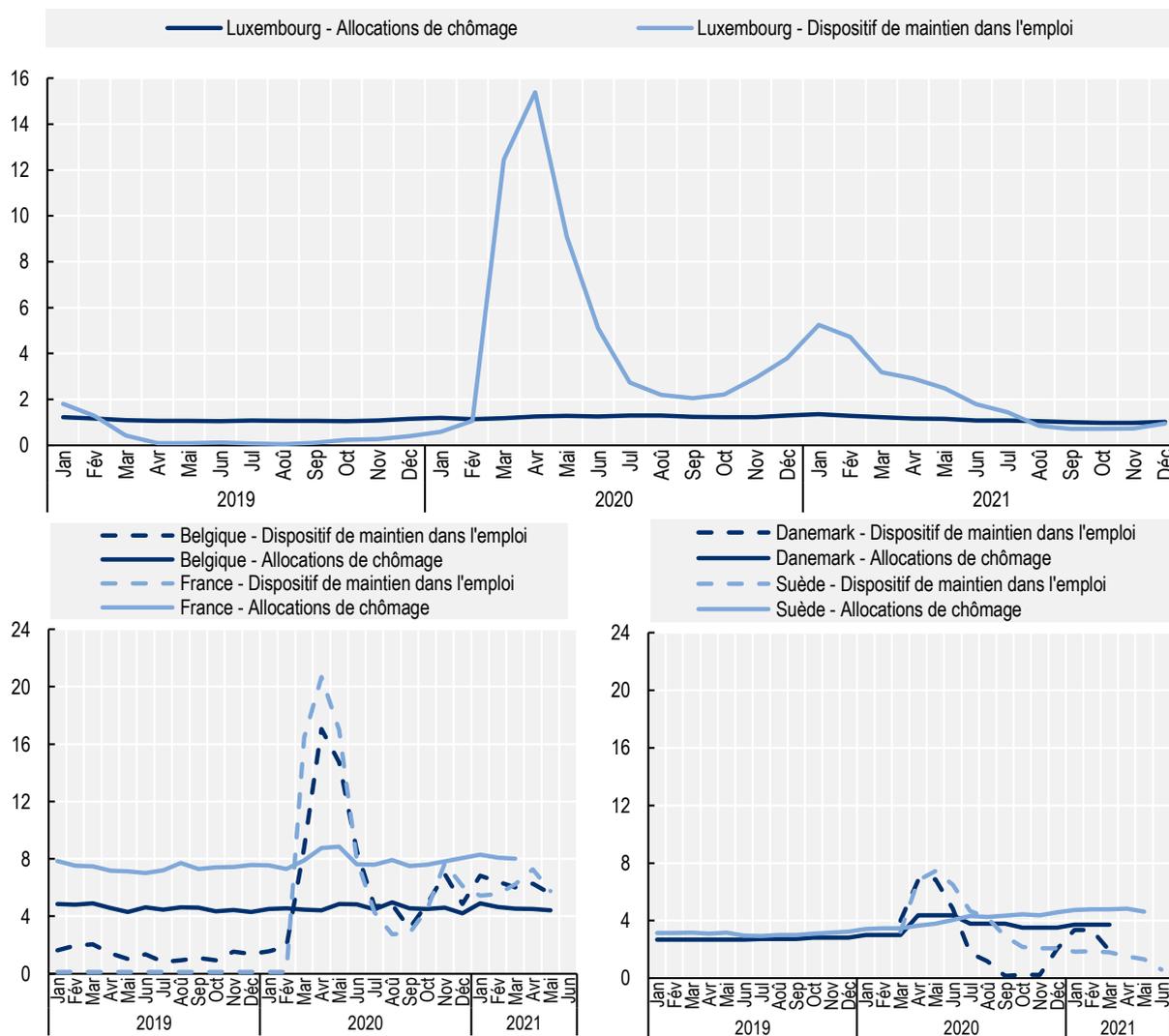
Le Luxembourg a également prolongé la durée maximale des allocations de chômage pour la durée de l'état de crise, soit trois mois au printemps 2020. Cela a particulièrement profité aux travailleurs qui étaient déjà au chômage et dont les droits auraient expiré pendant l'état de crise ou peu après. Le pays a également veillé à ce que les travailleurs ayant des antécédents professionnels assez courts et ayant perdu leur emploi pendant la crise conservent leurs droits jusqu'à la fin de 2020. Le Luxembourg n'a pas prolongé à nouveau les durées des allocations de chômage dans les dernières phases de la pandémie, ce qui reflète l'évolution généralement favorable du marché du travail au cours du second semestre de 2020 et tout au long de 2021 (voir Graphique 7.1).

7.3.13. Les taux de perception des allocations de chômage sont restés faibles, le chômage partiel ayant absorbé la majeure partie du choc subi par le marché du travail

Malgré les répercussions massives de la pandémie de COVID-19 sur l'économie et le marché du travail luxembourgeois, les taux de recours aux allocations de chômage sont restés faibles, car le *chômage partiel* a permis de garantir l'emploi des travailleurs et de soulager le système des allocations de chômage. Alors que le Luxembourg a connu une augmentation de 20 % du nombre absolu de bénéficiaires mensuels des allocations de chômage par rapport à l'année 2019 (avant la crise donc), le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population en âge de travailler est resté légèrement supérieur à 1 % pendant toute la crise (Graphique 7.18). Au plus fort de la crise, en avril 2020, 1.3 % de la population luxembourgeoise en âge de travailler bénéficiait des allocations de chômage, un chiffre éclipsé par les 15.4 % de personnes en *chômage partiel*. Ceci est conforme aux tendances observées dans d'autres pays, où la totalité du dispositif de maintien dans l'emploi a absorbé la majeure partie du choc du marché du travail, comme en Belgique, au Danemark, en France et en Suède.

Graphique 7.18. La part des bénéficiaires d'allocations de chômage est restée faible pendant la crise

Pourcentage de bénéficiaires d'allocations de chômage et de travailleurs bénéficiant du dispositif de maintien dans l'emploi par rapport à la population en âge de travailler (15-64 ans)



Note : Pour le Danemark, les chiffres du dispositif de maintien dans l'emploi se réfèrent à deux dispositifs, le régime de partage préexistant et la compensation salariale introduite en mars 2020 ; les chiffres complets du dispositif de maintien dans l'emploi font défaut avant mars 2020 ; les chiffres mensuels pour les allocations de chômage et le dispositif de maintien dans l'emploi ont été interpolés à partir de séries chronologiques trimestrielles.

Source : Panel supérieur : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).
Panels du bas : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022* basées sur la base de données de l'OCDE *Social Benefit Recipients – High Frequency (SOCR-HF)*, <https://www.oecd.org/fr/social/soc/recipients-socr-hf.htm>.

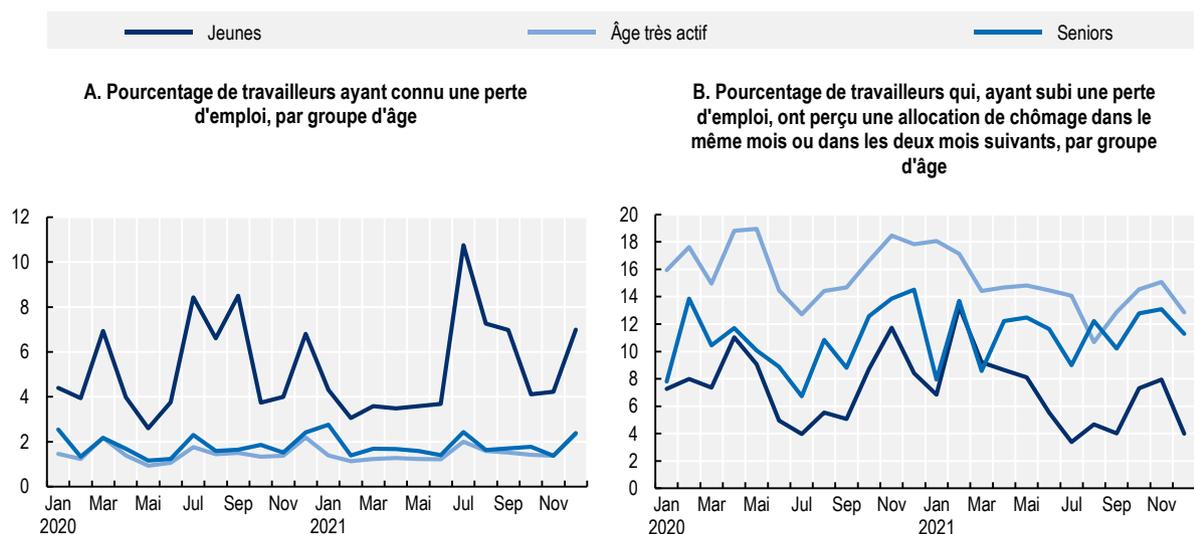
StatLink  <https://stat.link/795x2h>

7.3.14. Les travailleurs dont la carrière professionnelle est plus fragmentée, en particulier les jeunes, peuvent avoir été confrontés à des lacunes dans la couverture des prestations de chômage

Les dispositifs de maintien dans l'emploi et les allocations de chômage, ajoutés au congé pour raisons familiales extraordinaire, ont certes fourni une solide protection des revenus à la plupart des travailleurs contraints de suspendre leur travail ou de réduire leurs heures de travail pendant la pandémie, néanmoins, certains groupes n'ont pas été couverts. Cela peut expliquer en partie pourquoi les taux de perception des allocations de chômage sont restés largement inchangés même lorsque les taux de chômage ont augmenté en mars 2020.

Les travailleurs ayant une carrière professionnelle courte ou fragmentée ont été moins bien couverts contre le risque de pertes de revenus pendant la crise. Cela concerne généralement les jeunes, dont les carrières professionnelles sont souvent plus courtes et moins stables, ainsi que les travailleurs sous contrat temporaire. Ces deux groupes ont également été particulièrement touchés par la réduction des heures et les pertes d'emploi dans la phase initiale de la crise (voir Graphique 7.5 et Graphique 7.8), et une plus grande partie d'entre eux n'ont probablement pas rempli la condition d'emploi minimum de six mois pour avoir droit aux allocations de chômage. En effet, les jeunes étaient à la fois le groupe d'âge le plus touché par la perte d'emploi et le groupe le moins susceptible de recevoir une aide sociale en cas de perte d'emploi (Graphique 7.19). Dans quelques pays, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, les allocations de chômage sont disponibles dès le premier mois de chômage, ce qui améliore l'accès des demandeurs d'emploi ayant une carrière professionnelle courte ou fragmentée. D'autres pays de l'OCDE ont pris des mesures pour améliorer l'accès de ces travailleurs aux allocations de chômage pendant la crise, en réduisant ou en supprimant les exigences en matière de cotisations minimales (tels que la Finlande, Israël, la Norvège, l'Espagne et la Suède), en prolongeant la période d'emploi pour y qualifier (France, Suisse), voire en introduisant de nouveaux dispositifs d'assistance chômage (Canada, Lituanie, Corée) (OCDE, 2020^[1] ; OCDE, à paraître^[6]).

Graphique 7.19. Les jeunes travailleurs ont été touchés de manière disproportionnée par la perte d'emploi et moins souvent couverts par les allocations de chômage



Note : Les jeunes correspondent aux 15-24 ans, les personnes d'âge moyen aux 25-54 ans et celles d'âge mûr aux 55-64 ans.
Source : Calculs de l'OCDE basés sur les micro-données fournies par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

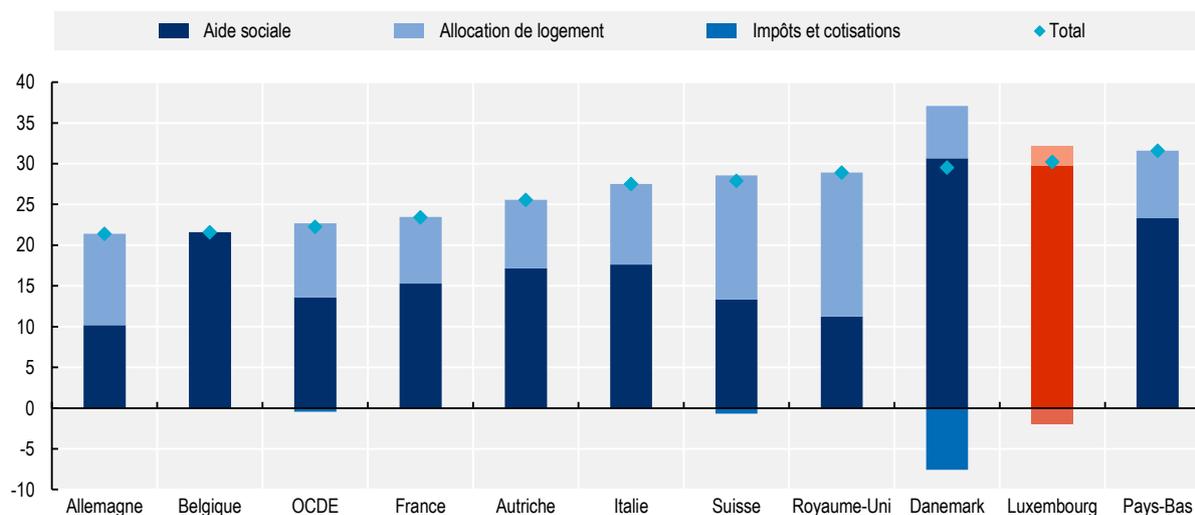
Certains groupes de travailleurs indépendants peuvent également avoir rencontré plus de difficultés pour accéder à l'aide au revenu. En effet, les travailleurs indépendants ayant une expérience professionnelle trop courte ne sont pas admissibles. En outre, ils n'étaient pas éligibles au dispositif de maintien dans l'emploi et, bien qu'ayant en principe un accès égal aux allocations de chômage, les travailleurs indépendants devaient avoir justifié de deux ans d'activités pour pouvoir en bénéficier. En contrepartie, ils avaient droit à au moins un an de prestations.¹³ Certains pays nordiques ont levé l'obligation pour les travailleurs indépendants de renoncer à leur licence d'exploitation pour recevoir une aide au revenu pendant la crise. Cela aurait pu être envisagé par les autorités luxembourgeoises, étant donné le caractère exceptionnel de la crise. Le Luxembourg a fourni une aide ad hoc ciblée aux travailleurs indépendants à différents moments de la crise, mais ces paiements ad hoc sont moins prévisibles, et généralement moins généreux, que l'aide fournie par les systèmes de protection sociale classiques.

7.3.15. Le Luxembourg a également renforcé l'aide aux ménages à faible revenu

L'aide au revenu a joué un rôle important dans les pays de l'OCDE en soutenant les moyens de subsistance des ménages à faibles revenus touchés par la crise, en particulier ceux qui n'avaient pas accès aux dispositifs de maintien dans l'emploi ou des allocations de chômage. Le Luxembourg fournit cette aide au revenu par le biais de deux prestations d'aide sociale, le revenu d'inclusion sociale (Revis) et l'allocation de vie chère, ainsi qu'une allocation de logement (subvention de loyer). Pour un célibataire de 40 ans sans autre source de revenu, les paiements nets du Revis et de l'allocation de logement représentaient environ 30 % du salaire moyen national en 2021, soit un peu plus que dans de nombreux pays européens (22 % en moyenne dans l'OCDE ; Graphique 7.20). Le Revis représente la majeure partie de ces paiements.

Graphique 7.20. Les prestations d'aide au revenu sont légèrement plus élevées au Luxembourg que dans les pays pairs

Aide sociale et allocations de logement en pourcentage du salaire moyen, personne seule de 40 ans, 2021



Note : L'OCDE donne la moyenne sur 29 pays. L'aide sociale ne comprend que le Revis, car l'allocation de vie chère n'est pas simulée.
Source : OECD TaxBEN Model (version 2.4.0) <http://oe.cd/TaxBEN>.

Le Luxembourg a renforcé l'aide aux revenus des ménages à faibles revenus pendant la crise en augmentant ses allocations de logement et en doublant le paiement de l'allocation de vie chère. Bien qu'aucun ajustement n'ait été apporté au Revis, ces mesures ont constitué un moyen efficace pour canaliser rapidement une aide supplémentaire vers un grand nombre de ménages financièrement vulnérables, sans qu'ils aient à demander de nouvelles prestations et à passer par de longues procédures bureaucratiques. En effet, la majorité des bénéficiaires de prestations d'aide sociale au Luxembourg reçoivent l'allocation de vie chère, une petite partie d'entre eux ne recevant que le Revis (en moyenne, 4.2 % des ménages reçoivent une forme d'aide sociale, 0.3 % ne recevant que le Revis, 2.7 % ne recevant que l'allocation de vie chère et 1.2 % recevant les deux). Toutefois, l'allocation de vie chère est versée annuellement et le délai entre la demande et la perception de la prestation est variable, aussi n'a-t-elle pas nécessairement atteint les ménages au moment où ils en avaient le plus besoin.

7.3.16. Le nombre de bénéficiaires de prestations a peu augmenté et certains groupes vulnérables ont peut-être été laissés pour compte

Les taux de perception de l'aide sociale n'ont que peu augmenté pendant la crise liée au COVID-19. La part des personnes qui ont reçu le Revis ou l'allocation de vie chère est passée de 4.2 % par mois en 2019 à 4.5 % en 2020, puis à nouveau 4.2 % en 2021. Cette légère augmentation reflète le nombre croissant de bénéficiaires de l'allocation de vie chère. Si l'aide sociale joue un rôle essentiel dans le soutien du niveau de vie des ménages les plus vulnérables, ces chiffres suggèrent qu'elle a été de moindre importance dans le soutien des revenus des travailleurs et des ménages touchés par la crise de manière plus générale. Là encore, cette situation est conforme aux tendances observées dans d'autres pays européens, où les taux de perception de l'aide sociale sont restés relativement stables pendant la crise. Cela reflète certainement l'efficacité des prestations rattachées aux revenus, telles que les dispositifs de maintien dans l'emploi et les allocations de chômage, pour protéger les revenus des travailleurs. Cela explique également l'apparente stabilité des taux de pauvreté au Luxembourg en 2020.

Toutefois, le manque de réactivité des taux de perception de l'aide sociale à la crise peut également indiquer, dans une certaine mesure, que certains groupes vulnérables n'y ont pas eu accès. Cela s'applique certainement aux jeunes âgés de 18 à 25 ans, qui ne peuvent généralement pas bénéficier du Revis. Les jeunes travailleurs ayant des antécédents d'emploi disparates peuvent donc avoir été laissés sans soutien, car ils ne pouvaient accéder ni aux allocations de chômage ni à l'aide sociale, alors même qu'ils ont connu des taux de cessation d'emploi élevés pendant la crise. L'assouplissement de la condition d'âge pour accéder au Revis, au moins temporairement, aurait pu permettre de prendre en compte cette hausse du chômage chez les jeunes. Une solution alternative aurait consisté à fournir une aide exceptionnelle, temporaire et ciblée à ces travailleurs. Les étudiants en université qui s'appuyaient sur un emploi à temps partiel pour financer leurs études auraient également pu avoir besoin d'une attention supplémentaire, car ils n'étaient pas éligibles à l'allocation de vie chère et n'ont donc pas bénéficié de l'augmentation de l'aide. Ces étudiants ont droit à des bourses destinées à couvrir partiellement le coût de la vie et les frais d'études, dont la durée a été prolongée pendant la crise. Néanmoins, un soutien supplémentaire au revenu aurait semblé approprié. La France, par exemple, a prévu une aide d'urgence unique d'un montant maximal de 500 EUR pour les étudiants confrontés à des difficultés financières soudaines en raison de la crise (OCDE, 2021^[15]). Les lacunes dans l'aide aux revenus des étudiants révélées par la crise ont suscité des discussions sur la manière d'améliorer la protection des revenus – le Gouvernement néo-zélandais a déjà agi en augmentant les prestations sociales pour les jeunes.

7.3.17. Le Luxembourg a introduit un soutien ciblé aux travailleurs atypiques, notamment les travailleurs indépendants et ceux du secteur des arts, du divertissement et des loisirs

Outre les extensions des dispositifs de maintien dans l'emploi et des programmes d'allocations de chômage et d'aide sociale, le Luxembourg a mis en œuvre des mesures de soutien ciblées pour les travailleurs atypiques, mal couverts par les mécanismes standard de protection de l'emploi et des revenus. Il s'agit notamment des travailleurs indépendants, en particulier ceux du secteur des arts, du divertissement et des loisirs.¹⁴

Le Luxembourg a introduit en avril 2020 trois types d'allocations forfaitaires d'urgence pour soutenir les travailleurs indépendants ayant connu des difficultés financières directement liées à la crise du COVID-19. Ces allocations ponctuelles ont apporté un soulagement rapide, mais de courte durée, et certaines professions, notamment dans le domaine de la santé et des activités financières et d'assurance, ont été exclues. Un soutien plus ciblé aurait pu être apporté en le subordonnant à la preuve que l'activité des travailleurs avait été gravement touchée par la crise. Un certain nombre de pays ont également introduit le versement d'aides d'urgence récurrentes pour les travailleurs indépendants pendant la crise (voir Encadré 7.1).

Le Luxembourg a, par ailleurs, mis en œuvre un large éventail de mesures visant spécifiquement les travailleurs du secteur des arts, du divertissement et des loisirs, un secteur fortement touché par la crise (voir Graphique 7.4) et dans lequel de nombreuses personnes travaillent avec des contrats atypiques. Ces mesures ont soutenu trois groupes principaux de travailleurs. Le premier groupe est celui des artistes qui vivaient de leurs projets avant la crise, sans compter sur le statut d'intermittent.¹⁵ L'impact de la crise pour ces artistes a été considérable, car ils se sont retrouvés sans aucune source de revenus. Les autorités ont proposé plusieurs mesures de soutien exceptionnelles, toutefois des difficultés sont apparues en raison du nombre élevé de demandes. Le deuxième groupe concerne les artistes qui avaient le statut d'intermittent avant la crise, pour qui les autorités ont réduit le nombre d'heures de travail nécessaires pour accéder au dispositif et augmenter les montants. Le troisième groupe regroupe les enseignants des écoles privées de danse, des écoles de musique, des studios de yoga et d'autres établissements liés aux arts, ainsi que les travailleurs techniques. Beaucoup de ces travailleurs ont rencontré des difficultés à accéder au *chômage partiel* parce qu'ils n'avaient pas le statut de salarié, même s'ils travaillaient le plus souvent pour un seul employeur et avec peu de flexibilité dans les horaires. Ils n'ont pas non plus pu bénéficier des allocations forfaitaires exceptionnelles prévues pour les travailleurs indépendants. Le ministère a également introduit des mesures de soutien pour ce groupe de travailleurs, afin de s'assurer qu'ils ne soient pas laissés sans protection.

7.3.18. Au Luxembourg, un soutien a été mis en place pour limiter l'augmentation de la violence domestique

Dans de nombreux pays de l'OCDE, le début de la crise du COVID-19 a entraîné une augmentation des incidents de violence domestique officiellement déclarés, des appels aux lignes d'assistance téléphonique et des visites de sites web offrant un soutien et une assistance (OCDE, 2021^[16]). Les mesures de confinement imposées par la majorité des gouvernements de l'OCDE ont obligé les familles à vivre en contact étroit pendant plusieurs mois. Le risque de conflit et de comportement violent s'en est trouvé accru, de même que la nécessité de protéger les victimes de violences domestiques.

Pour prévenir une augmentation de l'incidence des violences domestiques, le Luxembourg a mis en place un système de gestion de crise en mars 2020, immédiatement après le déclenchement de la pandémie. Il s'agissait notamment de garantir que les institutions destinées à lutter contre la violence domestique restaient ouvertes et que les services étaient maintenus, en particulier les consultations téléphoniques et en vidéo avec les victimes et les auteurs de violences domestiques. Cela a également impliqué la création

d'un groupe chargé de surveiller le nombre d'incidents de violence domestique sur une base hebdomadaire. Le groupe a collecté des données afin d'évaluer le risque d'une augmentation des conflits, des comportements violents et des actions de violence domestique liés à la crise, et d'ajuster les politiques si nécessaire. Les autorités luxembourgeoises ont également créé une nouvelle ligne d'assistance téléphonique afin de fournir un soutien et une orientation aux victimes de violences domestiques pendant la crise, et ont mis à jour le site web <https://violence.lu/> afin de faciliter l'accès aux informations pour les victimes de violences domestiques. Les structures de mise à l'abri ont été renforcées – notamment par l'utilisation d'hôtels vides – afin d'éviter la saturation des refuges existants.

Ces mesures ont permis d'apporter un soutien en temps utile et de réduire le risque de recrudescence des violences domestiques pendant la crise. En effet, malgré une certaine augmentation par rapport aux années précédentes, le nombre d'actes de violence domestique est resté comparativement faible : entre 2019 et 2020, le nombre d'interventions policières a augmenté de 11 % (passant de 849 à 943), tandis que le nombre d'expulsions d'auteurs a augmenté de 5 % (de 265 à 278), et les deux chiffres ont à nouveau baissé en 2021 (Gouvernement du Luxembourg, 2022^[17]).

7.4. Synthèse des recommandations

Les politiques de l'emploi et le système de protection sociale luxembourgeois existants ont largement permis de faire face à la crise du COVID-19 ; et les ajustements des premiers mois de la pandémie ont permis de limiter les pertes d'emploi et de protéger les revenus des ménages. La reprise a été forte, et de nombreuses personnes touchées par la crise ont depuis repris leur travail. Néanmoins, il reste possible d'affiner les politiques de l'emploi et les politiques sociales au Luxembourg, en préparation à une éventuelle crise similaire.

7.4.1. Revoir le chômage partiel

- **Évaluer la possibilité d'exiger des employeurs une contribution plus importante pour les heures non travaillées au fur et à mesure que le soutien est réduit.** Dans l'éventualité d'une crise plus longue et d'une reprise plus lente, cela pourrait décourager les entreprises de chercher à retarder leur restructuration pour profiter de l'aide de maintien dans l'emploi pour.
- **Renforcer les mesures d'incitation à la formation pendant la période du dispositif de maintien dans l'emploi, en particulier pour les personnes qui risquent d'avoir des difficultés à trouver un nouvel emploi si leur poste précédent devient non viable.** Cela peut impliquer l'activation d'une augmentation de la subvention au-delà de 100 % pour les personnes au salaire minimum.
- **Examiner les pistes en faveur d'un soutien récurrent, comparable au *chômage partiel*, à destination des travailleurs indépendants.**
- **Veiller à ce que les dispositifs de maintien dans l'emploi soient davantage mobilisés pour les préserver les emplois des travailleurs qui en ont le plus besoin du fait de leur situation salariale davantage précaire.** Une première étape consisterait à surveiller l'accès à l'aide parmi les travailleurs disposant d'une courte expérience professionnelle et ceux dont les contrats sont instables, dont un grand nombre de jeunes et de femmes.

7.4.2. Adapter le congé pour raisons familiales extraordinaire

- **Permettre aux personnes pouvant bénéficier d'un congé pour raisons familiales extraordinaire, mais percevant une aide au titre du *chômage partiel*, de recevoir un complément de revenus pour les amener à un niveau d'aide comparable.** Ce complément refléterait le fait que les personnes en congé pour raisons familiales travaillent – même s'il s'agit de tâches non rémunérées à la maison plutôt que d'un emploi rémunéré sur le lieu de travail.
- **Assurer l'équilibre entre les sexes parmi les travailleurs qui prennent un congé pour raisons familiales.** Envisager d'inciter les ménages à partager le congé afin de minimiser les conséquences potentiellement pernicieuses à long terme de ce choix sur la carrière des femmes qui passent de longues périodes en dehors de leur lieu de travail.
- **Examiner les moyens d'étendre le soutien aux travailleurs indépendants contraints de s'occuper de leur famille en raison de la fermeture des écoles ou de la maladie/quarantaine.**

7.4.3. Élargir l'accès aux congés maladie payés

- **Veiller à ce que, en cas de pandémie, tous les travailleurs indépendants aient accès à des congés maladie payés** afin de les inciter à rester chez eux s'ils sont malades ou en quarantaine.

7.4.4. Élargir l'accès aux allocations chômage

- **Envisager, dans le cadre d'une crise similaire, de réduire ou de supprimer les exigences en matière de cotisations minimales afin d'améliorer l'accès des jeunes travailleurs et de ceux dont la carrière est plus fragmentée.**

7.4.5. Veiller à ce que l'aide sociale soit accessible à tous ceux qui en ont besoin

- **Renforcer le soutien aux moyens de subsistance des jeunes travailleurs**, en admettant que tous n'auront pas accès à un soutien familial. Cela serait possible en assouplissant la condition d'âge pour accéder au Revis, au moins temporairement, ou en fournissant une aide exceptionnelle, temporaire et ciblée.

Références

- Ahrendt, D. et al. (2021), *Living, working and COVID-19 (Update April 2021): Mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year*, Eurofound, Dublin, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/living-working-and-covid-19-update-april-2021-mental-health-and-trust-decline-across-eu-as-pandemic>. [8]
- Basso, G. et al. (2020), « The new hazardous jobs and worker reallocation », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 247, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/400cf397-en>. [3]
- Braband, C. et al. (2022), « Disparities in labour market and income trends during the first year of the COVID-19 crisis », *OECD Policy Brief*, <https://www.oecd.org/employment/Germany-Disparities-Labour-market-Income-trends-COVID-19-crisis.pdf>. [10]
- Clark, A., C. D'Ambrosio et A. Lepinteur (2021), « The fall in income inequality during COVID-19 in four European countries », *The Journal of Economic Inequality*, vol. 19/3, pp. 489-507, <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09499-2>. [9]
- Gouvernement du Luxembourg (2022), *Chiffres clés sur la violence domestique en baisse – notre engagement porte ses fruits*, Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/06-juin/08-bofferding-violence-domestique.html (consulté le 13 juin 2022). [17]
- LISER (2021), *Socio-Economic Impacts of COVID-19: Collecting the data*, Luxembourg Institute of Socio-Economic Research. [7]
- OCDE (2022), *OECD Labour Force Statistics - LFS by sex and age - indicators: Unemployment rate*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R (consulté le 21 novembre 2021). [20]
- OCDE (2022), « Riding the waves: Adjusting job retention schemes through the COVID-19 crisis », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae8f892f-en>. [12]
- OCDE (2021), « Les responsabilités familiales et domestiques en temps de crise : Inégalités femmes-hommes en matière de travail rémunéré et non rémunéré pendant la pandémie de COVID-19 », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4501fad6-fr>. [18]
- OCDE (2021), *Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b9e85cf5-en>. [19]
- OCDE (2021), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2021 : Affronter la crise du COVID-19 et préparer la reprise*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/40fac915-fr>. [2]
- OCDE (2021), « Quelles mesures ont été adoptées par les pays pour aider les jeunes face à la crise du COVID-19 ? », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c1d692cb-fr>. [15]
- OCDE (2021), « Towards gender-inclusive recovery », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab597807-en>. [16]

- OCDE (2020), « Le congé de maladie payé pour protéger les revenus, la santé et les emplois pendant la crise du COVID-19 », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/156ab874-fr>. [14]
- OCDE (2020), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020 : Crise du COVID-19 et protection des travailleurs*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b1547de3-fr>. [1]
- OCDE (2020), « Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/17cbb92d-en>. [11]
- OCDE (à paraître), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022*, Éditions OCDE, Paris. [6]
- STATEC (2022), « Panorama sur le monde du travail luxembourgeois à l'occasion du 1er Mai », *Regards* No. 03, <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/regards/2022/regards-03-22.pdf>. [4]
- STATEC (2021), « Rapport travail et cohésion sociale: des inégalités de revenus inchangées malgré la crise de COVID-19 », *Analyses* 5-2021, <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/analyses/2021/analyses-05-21.pdf>. [5]
- Zhelyazkova, N., F. Berger et M. Valentova (2020), *Policy responses to the Covid-19 pandemic*, https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/seminars/2020/Pres_8_Valentova.pdf. [13]

Notes

¹ Cette première vague de la pandémie a été suivie d'une deuxième vague à partir du début de l'été 2020, qui a conduit le gouvernement à émettre de nouvelles restrictions concernant les rassemblements, incluant les restaurants, les bars et les hôtels, en date du 17 juillet. En octobre 2020, une nouvelle poussée du nombre d'infections a été enregistrée, ce qui a conduit à des mesures de confinement supplémentaires, dont des couvre-feux, la fermeture des restaurants et des structures de loisirs en novembre, puis la fermeture des magasins non essentiels en décembre. La plupart de ces mesures restrictives ont été progressivement levées entre janvier et mai 2021, la réouverture des restaurants et des cafés n'intervenant que le 16 mai 2021.

² Le bond du taux de chômage moyen dans l'OCDE est en grande partie dû à la présence de pays comme les États-Unis et le Canada, où un grand nombre de mises à pied temporaires ont gonflé les chiffres du chômage.

³ Le taux de chômage des 15-64 ans au Luxembourg était de 5.6 % en 2019, bien en deçà du taux français (8.5 %), mais supérieur aux taux belge (5.4 %), autrichien (4.6 %), suisse (4.5 %), néerlandais (3.4 %) et allemand (3.2 %) (OCDE, 2022^[20]).

⁴ Les professions à risque comprennent les emplois qui n'étaient généralement pas exercés à distance avant la pandémie et qui impliquent une proximité physique avec d'autres personnes. Voir (Basso et al., 2020^[3]) pour plus de détails.

⁵ Calculés sur la base de l'enquête sur les forces de travail, ces chiffres ne comprennent pas les travailleurs transfrontaliers domiciliés à l'étranger.

⁶ Les données sur le niveau d'éducation ne sont pas disponibles dans les données fournies par l'IGSS et ne sont donc malheureusement pas analysées dans ce chapitre.

⁷ Outre les travailleurs transfrontaliers et les travailleurs migrants, le Luxembourg compte également un grand nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés. En 2019, avec plus de 3 500 demandeurs d'asile par million d'habitants, le nombre d'individus demandant l'asile au Luxembourg, par habitant, arrivait en deuxième position de l'OCDE – la Grèce figurant en tête. Reflétant en partie ces groupes disparates, les taux d'emploi des migrants au Luxembourg diffèrent largement en fonction du pays de naissance. Les personnes nées au sein de l'Union européenne affichent un taux d'emploi de plus de 70 % – nettement supérieur à celui de la population native – tandis que les taux d'emploi des personnes nées en dehors de l'Union européenne se situent 10 points de pourcentage en dessous.

⁸ Ces données ont été obtenues en extrayant, à partir des données administratives, les tendances des revenus entre 2019 et 2020 pour les ménages à travers les déciles de la distribution des revenus, et en utilisant ensuite ces chiffres pour estimer les données de revenus de 2020 dans l'EU-SILC.

⁹ Ici, le taux de pauvreté est défini en utilisant le seuil de pauvreté d'Eurostat à 60 % du revenu disponible équivalent médian des ménages. L'OCDE utilise généralement un seuil de pauvreté de 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages, ce qui donne des taux de pauvreté plus faibles.

¹⁰ Le Luxembourg a également fourni un bon de formation aux compétences numériques d'un montant de 500 EUR aux travailleurs bénéficiant d'un dispositif de maintien dans l'emploi au cours du premier trimestre de 2021.

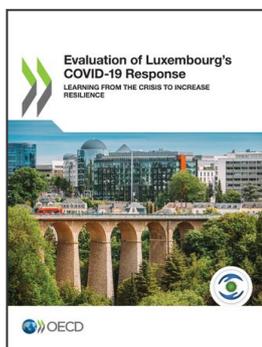
¹¹ Selon l'enquête 2020 de l'OCDE intitulée *Risks that Matter*, les mères de jeunes enfants étaient presque trois fois plus susceptibles que les pères (62 % contre 22 %) de déclarer avoir assumé la plupart ou la totalité du travail supplémentaire non rémunéré lié aux fermetures d'écoles ou de structures de garde d'enfants (OCDE, 2021^[18] ; OCDE, 2021^[19]).

¹² Au début de la crise, en 2020, la durée moyenne de cotisation minimale requise dans les pays de l'OCDE était légèrement supérieure à cette valeur, car six pays de l'OCDE ont abaissé la durée de cotisation minimale entre janvier 2020 et 2021 (OCDE, à paraître^[6]).

¹³ L'analyse de l'aide au revenu des travailleurs sous contrat atypique dans les pays européens pour 2014-2015 n'a pas mis en évidence d'écart dans la probabilité de percevoir des prestations pour les personnes sans emploi ayant des antécédents de travail standard et atypique au Luxembourg (OCDE, 2020^[11]).

¹⁴ Voir le chapitre 4 sur la politique de santé pour de plus amples informations sur les mesures visant à encourager et à soutenir l'activité physique pendant la crise.

¹⁵ Le statut d'intermittent s'applique aux intermittents du spectacle, artistes ou techniciens qui travaillent temporairement sur des projets individuels à durée limitée, en alternant des périodes d'activité et des périodes d'inactivité. Sous réserve de remplir certains critères d'éligibilité, ces travailleurs ont le droit de percevoir un revenu de remplacement pendant leurs périodes d'inactivité, qui est fonction de leurs revenus pendant les périodes d'activité. Pour plus de détails, voir <https://quichet.public.lu/fr/citoyens/loisirs-benevolat/culture-tourisme/statut-artiste/intermittent-spectacle.html>.



Extrait de :

Evaluation of Luxembourg's COVID-19 Response Learning from the Crisis to Increase Resilience

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/2c78c89f-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2022), « Les politiques sociales et de l'emploi à l'épreuve de la crise au Luxembourg », dans *Evaluation of Luxembourg's COVID-19 Response : Learning from the Crisis to Increase Resilience*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/c9cdaee2-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.