



Covid-19, chômage et emploi : un bilan quantitatif intermédiaire

À la suite de la série de notes déjà publiées portant sur « La fiscalité en question », « Le logement », « Le Brexit », « Le coût de la vie en maison de retraite », « Le travail temporaire », « Le socle européen des droits sociaux », « Les institutions et organes de l'Union européenne », « Les allocations familiales », « Le congé parental » et « Les absences pour maladie », la Chambre des salariés propose de faire un bilan quantitatif intermédiaire de la situation de l'emploi cinq mois après l'éclatement de la pandémie de covid-19.

Covid-19, chômage et emploi : un bilan quantitatif intermédiaire

Le chômage, en très forte hausse pendant le confinement, en voie de stabilisation ?.....	3
Une croissance de l'emploi interrompue, temporairement ?.....	6
Un chômage non résidentiel à ne pas perdre de vue	11
Un impact covid-19 plus grand qu'il n'y paraît ?	12
Une hausse saisonnière du nombre d'indemnisés logiquement atypique.....	16
Chute déterminante des clôtures de dossier	18
Des demandeurs d'emploi qui stagnent dans le chômage	21
Le chômage des « jeunes » mécaniquement impacté.....	23
Un mécanisme essentiel pour éviter la casse sociale conjoncturelle : le chômage partiel	27
Synthèse.....	30

La pandémie de covid-19 fut déclarée par l'Organisation mondiale de la Santé le 11 mars 2020 du fait de niveaux alarmants de propagation et de gravité du coronavirus dans le monde. Celui-ci a été placé par la Commission européenne en risque de catégorie 3 des agents biologiques les plus dangereux aux côtés des virus SRAS ou MERS, derrière la catégorie 4 (EBOLA).

La réponse sanitaire par le confinement de la population, afin d'aplatir la courbe épidémique, a enrayé l'appareil de production national et provoqué une récession économique d'une nature inédite découlant d'un double choc de demande et d'offre, avec un large pan de l'économie à l'arrêt.

En dépit des mécanismes de sauvegarde que sont le chômage partiel et l'extension extraordinaire du congé pour raisons familiales, l'emploi a été sérieusement bousculé. Le calendrier habituel du chômage sera fortement chamboulé en 2020, voire en 2021.

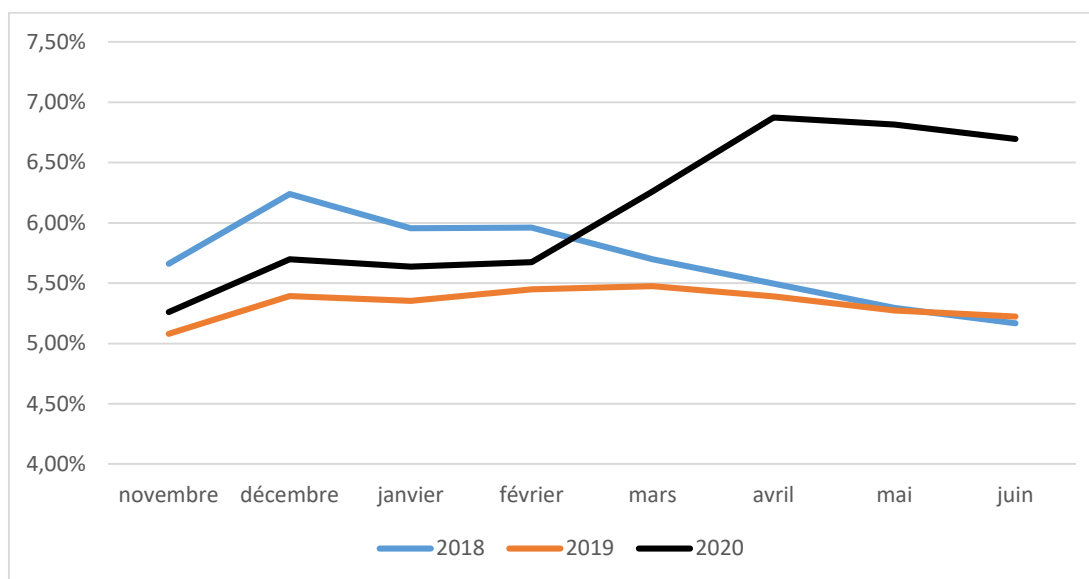
Le chômage, en très forte hausse pendant le confinement, en voie de stabilisation ?

À partir de 2020, selon les prévisions livrées dans le projet de budget de l'État pour l'exercice courant, le ralentissement conjoncturel pré-covid-19 aurait dû commencer à peser sur le chômage, qui n'aurait plus été amené à diminuer, comme c'était le cas depuis 2014¹ ; le taux de chômage aurait dû stagner à 5,5% environ en 2020. La propagation de la covid-19 et le confinement qui s'ensuivit auront eu raison de ces prévisions, qui affichent dorénavant un taux annuel moyen de 6,7% pour le Statec.

En juin 2020, le taux de chômage, qui tient compte des résidents luxembourgeois disponibles inscrits à l'ADEM, se situe à 7% en données désaisonnalisées (cvs) et à 6,7% pour les données non désaisonnalisées². Le graphique 1 représente le taux de chômage non désaisonné sur les trois dernières années. On constate que le taux de chômage est généralement plus élevé en hiver puis redescend au printemps. Or, cette année, au lieu de diminuer après le pic de décembre, le taux de chômage connaît une forte augmentation en mars et avril. En mai et juin, il se stabilise toutefois avec une légère baisse.

¹ Selon les données de l'ADEM, mais plutôt 2016 selon les données d'Eurostat.

² Les données brutes reflétant les variations de l'emploi/du chômage seront utilisées pour définir le niveau moyen de l'emploi intérieur de 2020. Les statisticiens les traitent néanmoins pour construire une série lissée relative à un emploi/chômage tendanciel (et virtuel), dite corrigée des variations saisonnières (cvs), lesquelles (par exemple les vacances, les emplois saisonniers, l'arrivée récurrente des jeunes sur le marché du travail à la rentrée, etc.) peuvent influencer les flux bruts d'emploi/de chômage, parfois fortement. Par ailleurs, on notera aussi, avec le Statec que, selon que l'on intègre ou non les bénéficiaires du REVIS dans les données du chômage, le différentiel en termes de niveau est marqué (1 point de %) ; les bénéficiaires du REVIS rangent soit parmi les résidents disponibles ou bien parmi les personnes en mesure : une personne en mesure peut en effet bénéficier du REVIS tout comme un demandeur d'emploi résident disponible.

Graphique 1 : Taux de chômage non désaisonnalisé. Source : Statec ; graphique : CSL

Le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles, qui s'élève à 19.876 personnes en juin 2020, a augmenté de 32,18% par rapport à juin 2019 et de 19,36% par rapport à février 2020, dernier mois avant la crise. La variation est plus forte sur une année puisqu'en considérant l'évolution de février à juin, on constate uniquement la hausse du nombre de chômeurs durant ces mois. La variation par rapport à juin 2019, par contre, tient aussi compte de la diminution habituelle du nombre de demandeurs d'emploi de février à juin qui ne s'est pas produite en 2020. En 2020, le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles a augmenté de 3.224 unités de février à juin, alors qu'en 2019 il se réduisait de 471 personnes au cours de cette même période.

Cette rupture avec les années précédentes est aussi visible dans les variations mensuelles. Ainsi, en avril 2018 le nombre de chômeurs avait baissé de 3,68% et en avril 2019 de 1,38%, tandis qu'en avril 2020, il a augmenté de 10,08%. Le tableau 1 montre cette variation du nombre de chômeurs de mois en mois. La forte hausse du chômage se produit en mars et avril, et on peut constater une légère baisse pour les mois de mai et juin, mais celle-ci reste, surtout en mai, inférieure aux niveaux des années précédentes.

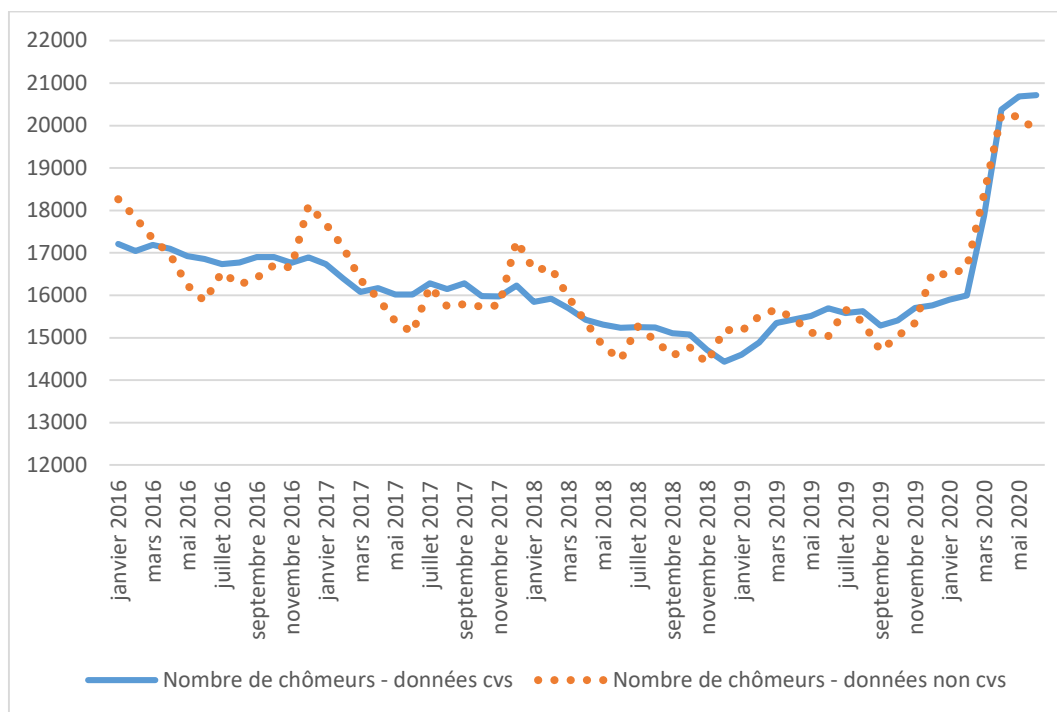
Tableau 1 : Taux de variation mensuel du nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles. Source : Statec ; calculs : CSL

	2020	2019	2018
juin	-1,65%	-0,58%	-2,20%
mai	-0,22%	-2,13%	-3,65%
avril	10,08%	-1,38%	-3,68%
mars	10,49%	1,04%	-4,12%
février	1,07%	2,32%	0,26%
janvier	-0,34%	-0,19%	-3,96%

L'effet de la covid-19 sur le chômage paraît aussi très évident en regardant les données sur le plus long terme. Le graphique 2 montre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi désaisonnalisé et non désaisonnalisé depuis janvier 2016. On peut voir qu'il y avait une tendance à la baisse jusqu'en 2019, où

le nombre de chômeurs augmente à nouveau. L'impact de la covid-19 fait monter en flèche le nombre de chômeurs en mars et avril 2020.

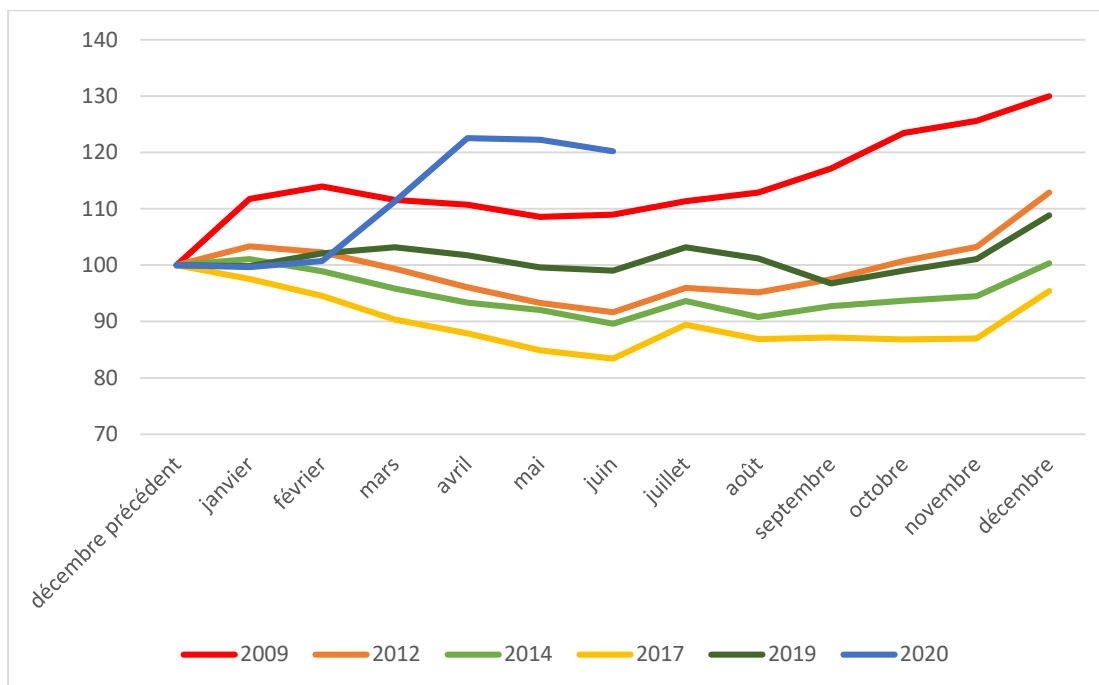
Graphique 2 : Nombre de demandeurs d'emploi disponibles résidents, désaisonnalisé et non désaisonnalisé. Source : Statec ; graphique : CSL



Lors de la dernière crise financière, le nombre de chômeurs a fortement augmenté en 2009, et a continué ultérieurement à augmenter jusqu'en 2014. Par la suite, on a pu observer une baisse graduelle jusqu'en 2019, où le nombre de demandeurs d'emploi part à nouveau à la hausse. Pendant ces dix années, on atteint un pic en janvier 2014. Le graphique 3 montre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi sur une année avec une base 100 en décembre de l'année précédente. La courbe de 2012 est plutôt représentative de l'évolution des années de 2010 à 2014 (chômage augmente sur une année), et celle de 2017 de l'évolution des années 2015-2018 (chômage diminue sur une année). Les courbes de 2012, 2014 et 2017 illustrent bien la saisonnalité du chômage.

La hausse du nombre de chômeurs provoquée par la crise financière en 2009 et par la crise covid-19 en 2020 se détachent clairement. La hausse du nombre de chômeurs en mars-avril 2020 se fait à un taux de croissance plus élevé qu'en 2009, où le chômage progressait à un rythme plus lent et a mis plus de temps pour augmenter de la proportion observée en 2020. Mais la hausse du nombre de demandeurs d'emploi en 2020 ne se poursuit pas en mai et juin, et il reste à voir comment le nombre de chômeurs va évoluer au cours des prochains mois. Cependant, au cours d'une année, les réductions de chômage se font surtout durant les mois de printemps, si bien qu'il semble peu probable que le taux de chômage redescende considérablement les mois prochains.

Graphique 3 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles sur une année en base 100 en décembre de l'année précédente. Source : Statec ; graphique : CSL



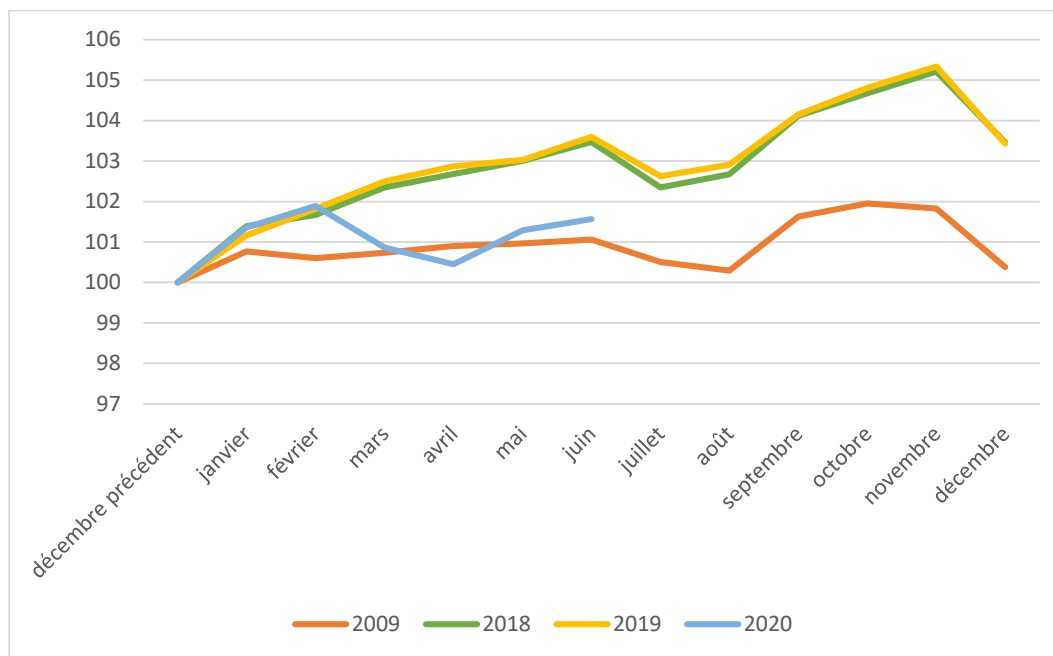
Une croissance de l'emploi interrompue, temporairement ?

L'emploi³ affiche logiquement des variations inverses à celles du chômage et est bousculé en dépit des mécanismes de sauvegarde. Bien que la Note de conjoncture 1/2020 table sur une croissance de l'emploi limitée à 0,8%, le Statec a annoncé, en vertu des données connues au mois de mai, un acquis de croissance de l'emploi d'au moins 1% en 2020, dans les eaux de ce que l'on avait connu en 2009 ou en 1975. La BCL avance de son côté une croissance possible de 1,4%.

Si l'on compare l'évolution de l'emploi intérieur (total) au cours des trois dernières années, la rupture provoquée par la pandémie devient évidente. L'emploi intérieur exprimé en données non désaisonnalisées en 2020 suivait les mêmes tendances que les deux années précédentes, jusqu'au mois de février. Le graphique 4 présente ces évolutions en base 100 en décembre de l'année précédente. Pour les années 2018 et 2019, on voit clairement les variations saisonnières avec des baisses en juillet et en décembre. En 2020, cette tendance est suivie en janvier et février, mais, au lieu de continuer à croître, l'emploi intérieur baisse en mars et avril sous l'effet de la covid-19. Cette évolution est néanmoins différente de celle observée en 2009 à la suite de la crise financière, où l'emploi n'a pas du tout diminué, mais, au lieu d'augmenter, a stagné avant de varier en ligne avec les mouvements saisonniers.

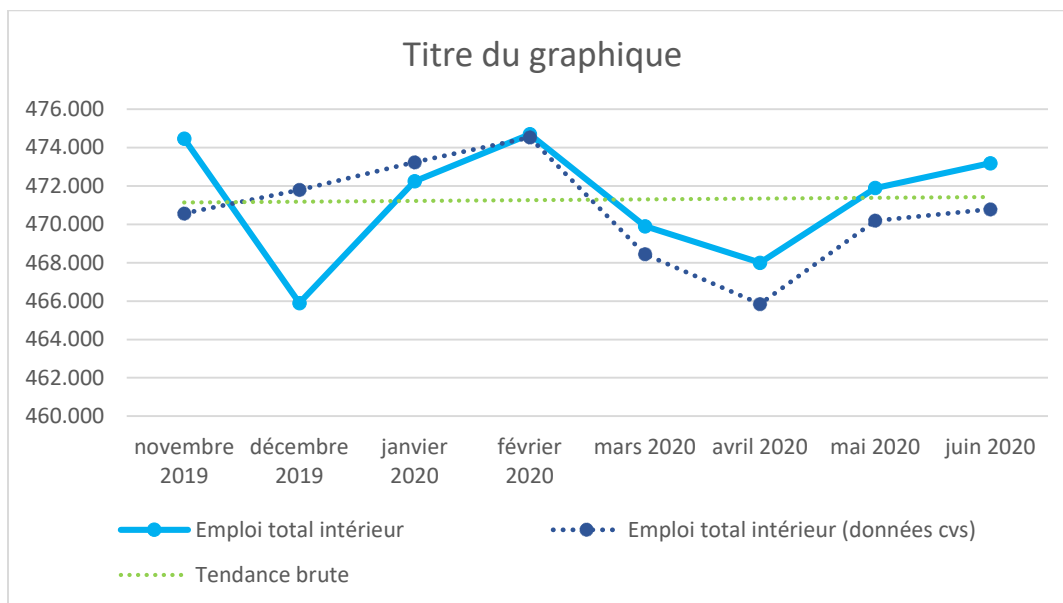
³ Il convient de rester extrêmement prudent dans les commentaires des chiffres mensuels qui ne permettent pas nécessairement de détecter des tendances. Toutes les données mensuelles fournies par le Statec sur l'emploi peuvent être sujettes à révision, et, par conséquent, les observations suivantes doivent être vues comme des résultats provisoires. Par ailleurs, le Statec a établi, il y a quelques années, que le délai moyen d'ajustement (DMA) de l'emploi à l'activité serait de trois trimestres (Note de conjoncture n° 1/2010), bien que les circonstances particulières actuelles pourraient ne pas s'inscrire dans cette dynamique historique générale.

Graphique 4 : Évolution de l'emploi intérieur sur une année en base 100 en décembre de l'année précédente. Source : Statec ; graphique : CSL



Janvier et février 2020 ont affiché une croissance en rythme annuel solide de 3,6% et 3,5%, avec une vigueur similaire à la même période en 2019, également en variation mensuelle. Toutefois, l'« état de crise » a été décrété à la mi-mars 2020 par le gouvernement. Le graphique 5 se recentre sur les évolutions mensuelles de l'emploi intérieur en temps réel. De février à juin 2019, l'emploi avait augmenté de 8.033 unités. Avec la crise liée à la covid-19, l'emploi intérieur baisse en mars et en avril 2020 (-6.703 unités cumulées), contrairement à 2019 et 2018, et repartirait en mai et juin (+5.190 unités cumulées). De février à juin 2020, l'emploi intérieur a donc globalement diminué de 1.513 personnes, qui marqueraient ainsi la différence actuelle avec le nombre d'emplois pré-confinement. À l'aune de la courbe tendancielle (cvs), le nombre d'emplois intérieurs ainsi lissé aurait décroché plus vigoureusement au mois de mars et d'avril.

Graphique 5 : Évolution mensuelle de l'emploi intérieur non désaisonnalisé et désaisonnalisé. Source : Statec ; graphique : CSL



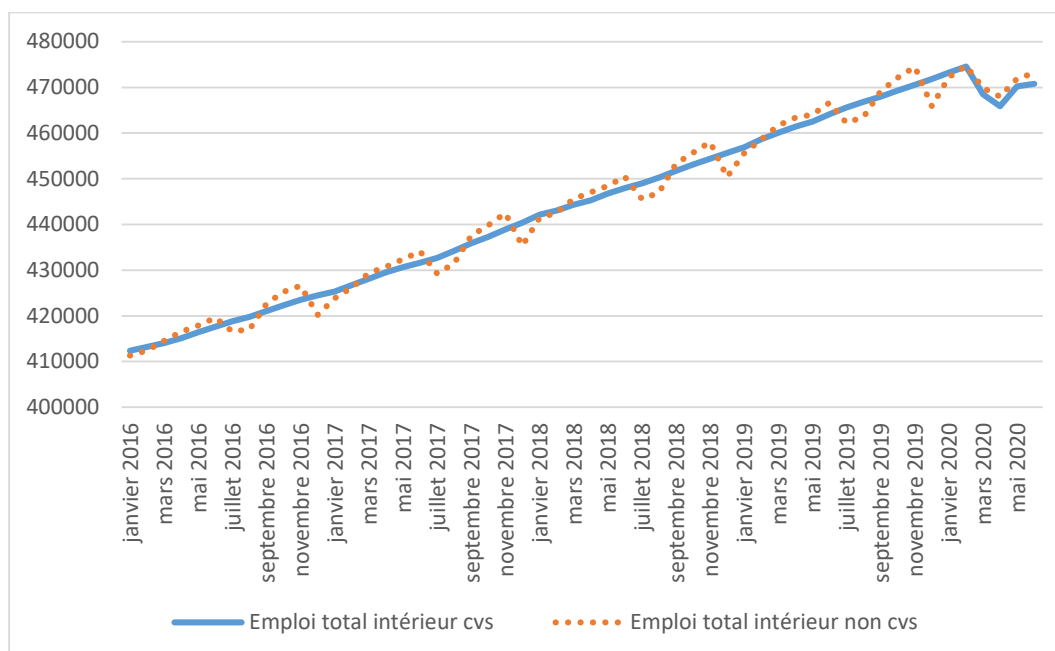
Malgré la dégringolade subie en mars et avril, l'emploi intérieur présenterait toujours au mois de juin une hausse sur une année de 1,40%, cette progression étant cependant bien inférieure à celle d'une année sans crise (ou des mois précédant celle-ci). Ainsi, de juin 2018 à juin 2019 l'emploi intérieur a augmenté de 3,59% et de juin 2017 à juin 2018 de 3,78% (tableau 2).

Tableau 2 : Taux de variation annuel de l'emploi total intérieur. Source : Statec ; calculs : CSL

	2020	2019	2018
juin	1,40%	3,59%	3,78%
mai	1,69%	3,49%	3,71%
avril	1,00%	3,66%	3,79%
mars	1,78%	3,62%	3,77%
février	3,51%	3,62%	3,85%
janvier	3,64%	3,23%	4,13%

L'effet de la covid-19 est frappant si l'on considère une durée plus longue : on peut voir sur le graphique 6, qui montre l'évolution de l'emploi intérieur désaisonnalisé et non désaisonnalisé, que la hausse constante de l'emploi intérieur a été brusquement interrompue par la pandémie en mars 2020. Il y a une chute de l'emploi intérieur en mars et en avril, avec un retour potentiel à la hausse en mai et juin.

Graphique 6 : Emploi intérieur en données désaisonnalisées et non désaisonnalisées.
Source : Statec ; graphique : CSL



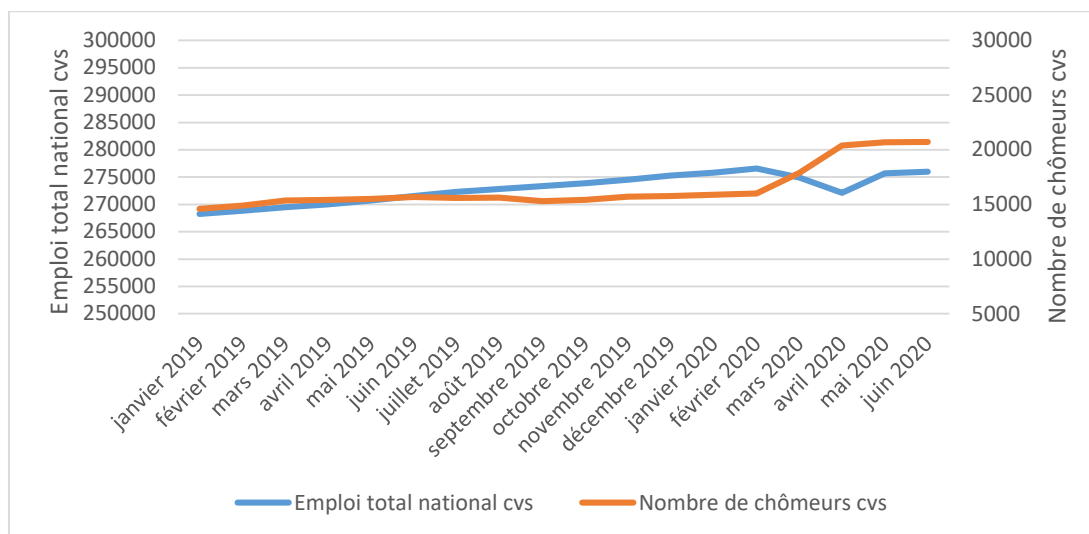
L'emploi intérieur est composé à la fois de salariés et d'indépendants travaillant au Luxembourg, avec les salariés représentant autour de 94% de l'emploi intérieur. En comparant la variation mensuelle de l'emploi salarié et non salarié pendant les mois de crise, on constate que ces deux catégories ont connu une évolution différente. Tandis que l'emploi salarié intérieur a baissé de 1,12% en mars et de 0,44% en avril, l'emploi non salarié intérieur a encore augmenté dans ces mois, de 0,71% en mars et de 0,16% en avril. Mais tandis que l'emploi salarié aurait recommencé à augmenter en mai et juin, c'est précisément à ce moment que l'emploi des indépendants aurait commencé à baisser de 0,63% en mai et de 1,20% en juin (tableau 3). Vu le nombre beaucoup plus élevé de salariés que d'indépendants, les variations mensuelles et annuelles de l'emploi intérieur total s'alignent étroitement sur celles de l'emploi salarié intérieur.

Tableau 3 : Taux de variation mensuel de l'emploi salarié et non salarié intérieur. Source : Statec ; calculs : CSL

	Emploi salarié intérieur	Emploi non salarié intérieur
juin 2020	0,37%	-1,20%
mai 2020	0,93%	-0,63%
avril 2020	-0,44%	0,16%
mars 2020	-1,12%	0,71%

Le graphique 7 montre l'évolution de l'emploi national (résidentiel) parallèlement à celle du chômage, en données désaisonnalisées. On voit le mouvement opposé de l'emploi et du chômage très clairement en mars et avril 2020, où l'emploi national baisse et le nombre de demandeurs d'emploi résidents augmente. Le graphique représente l'emploi national et le nombre de chômeurs résidents et ne tient donc pas compte du phénomène des frontaliers, qui sont une partie importante du marché d'emploi luxembourgeois.

Graphique 7 : Emploi national en données désaisonnalisées et nombre de demandeurs d'emploi disponibles résidents en données désaisonnalisées. Source : Statec ; graphique : CSL



Les destructions d'emplois se concentrent généralement d'abord sur les salariés les moins protégés, en transition entre deux emplois ou en contrats de travail à durée très courte (CDD de moins d'un mois, missions d'intérim). Derniers ratios connus, quelque 2% d'intérimaires sont actifs, de même que 5% de salariés en CDD sur le marché luxembourgeois. Si les seconds ont sans doute plus de chances de conserver leur emploi que les premiers, ces deux catégories, à l'instar par ailleurs des frontaliers ou des jeunes travailleurs, connaissent un recul de leurs effectifs lors de creux économiques, comme cela fut le cas précédemment : respectivement - 7% et -8% pour les CDD et les intérimaires lors de la rechute de 2012 et même jusqu'un quart du contingent moyen des intérimaires en 2009⁴.

L'ADEM avait d'ailleurs laissé entendre que, dans la semaine du 16 mars, l'afflux des nouveaux demandeurs d'emploi résidents, suite au confinement décrété par le gouvernement, a été principalement provoqué par les travailleurs intérimaires de la construction⁵. La semaine du 23 mars, les nouvelles demandes étaient toutefois retombées au niveau observé au début du mois. D'après une enquête du 17 avril de la Dares en France portant sur la situation et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre dans les entreprises d'au moins 10 salariés au 31 mars, c'est-à-dire dans un contexte de forte réduction de leur activité, les entreprises ayant réduit leurs effectifs ne représentent qu'11% des salariés. Cette rupture s'est le plus souvent concrétisée par le non renouvellement de CDD (48,5% des salariés des entreprises ayant diminué leurs effectifs) et/ou l'annulation ou le report d'embauches prévues (51,3% des salariés des entreprises ayant diminué leurs effectifs).

Il reste à voir si le retour à une dynamique positive depuis le mois de mai, toutefois comparativement très faible, contribuera en moyenne favorablement à la préservation de ces emplois précaires en 2020.

⁴ Ces travailleurs peuvent toutefois aussi bénéficier du chômage partiel en fonction de la durée de leur contrat/mission.

⁵ Elle rassemble à elle seule 38% des intérimaires, suivie de l'industrie (20%), de 14,6% dans des secteurs non déterminés, du commerce (7,5%), du transport (4,3%) et de l'Horeca (3,7%), autant de secteurs en première ligne de confinement. Ces mêmes branches dénombrent concomitamment respectivement 14,3%, 11,6%, 0,7%, 15,2%, 7,4% et 4% des frontaliers. Selon la NDC 1/2020 du Statec, la branche qui rassemble toutes les activités intérimaires a accusé une chute de 4.000 personnes au mois de mars.

Un chômage non résidentiel à ne pas perdre de vue

Les salariés frontaliers comptent pour environ 45% de l'emploi salarié intérieur. Les dommages causés à l'appareil national de production par la crise sanitaire ne sauraient s'analyser qu'à l'aune du seul chômage des résidents. Ainsi, en 2018, le nombre de demandes d'emploi non satisfaites a baissé de plus de 1.000 résidents par rapport à 2017 ; dans le même temps pourtant, 954 salariés frontaliers supplémentaires (France, Allemagne et Belgique) ont obtenu le formulaire U1 pour pouvoir bénéficier des indemnités de chômage dans leur pays de résidence, et 532 dossiers additionnels de remboursement par le Luxembourg au pays de résidence de trois mois d'indemnités de chômage ont été enregistrés (règlement CE 883/2004⁶). Les ouvertures auprès de l'ADEM de dossier pour non-résidents se sont d'ailleurs fortement accélérées depuis la fin de 2018, bien qu'en janvier 2020 elles restaient près de 4,4 fois moindres que les ouvertures pour résidents⁷.

Les données de l'emploi peuvent donner des indications sur l'effet de la crise sur les non-résidents par rapport aux résidents. Ainsi on peut constater que les effets de la pandémie ont la même tendance pour les deux groupes. Aussi bien pour les frontaliers que pour les résidents, l'emploi salarié a diminué en mars et avril 2020, avant de repartir à la hausse en mai et juin. Pourtant il semble qu'en mars les frontaliers ont plus souffert de pertes d'emploi que les résidents. Le nombre de salariés frontaliers a diminué de 1,67% en mars comparé à une baisse de 0,61% pour les salariés nationaux. Cela correspond à une diminution de 3.431 salariés frontaliers en mars par rapport à une diminution de 1.562 salariés résidents. Cet effet n'est cependant visible qu'au début de la crise. Depuis avril, il n'y a plus de larges différences entre les variations mensuelles pour résidents et non-résidents. Sur une année, la réduction de la progression de l'emploi est plus prononcée pour les frontaliers, dont l'emploi était précédemment plus dynamique. Ainsi la croissance annuelle de l'emploi en juin 2020 est de 1,20% pour les frontaliers par rapport à 4,63% en juin 2019. Pour les résidents, l'emploi salarié a progressé de 1,49% en juin 2020 sur une année, par rapport à 2,72% l'année d'avant (tableau 4).

Tableau 4 : Taux de variation annuel du nombre de salariés frontaliers et résidents.
Source : Statec ; calculs : CSL

	juin 2019-juin 2020	juin 2018-juin 2019
Salariés frontaliers	1,20%	4,63%
Salariés résidents	1,49%	2,72%

Concernant le nombre de chômeurs au Luxembourg, on ne fait généralement référence qu'aux demandeurs d'emploi résidents étant donné que les frontaliers s'inscrivent en tant que demandeurs d'emploi dans leur pays de résidence. Pourtant, ceux-ci peuvent aussi s'inscrire à l'ADEM⁸. Ainsi, pour les demandeurs d'emploi non résidents inscrits, on peut constater une hausse aux mois de mars, avril, mai et juin. Comme le montre le graphique 8, dans les années précédentes, ces mois se caractérisaient au contraire par une baisse du nombre de non-résidents inscrits. En juin 2020, 3.551 demandeurs d'emploi non résidents sont inscrits à l'ADEM. Vu sur une année cela représente une hausse de 44,53%, en majeure partie provoquée par les demandeurs sans statut spécifique, c'est-à-dire ceux sur lesquels un retournement conjoncturel peut avoir le plus d'influence (voir ci-après). Par contre, de juin 2018 à juin 2019 on observait une diminution de 7,35% des non-résidents inscrits. Cependant, il faut ne pas perdre de vue que la plupart des frontaliers ayant perdu leur emploi au Luxembourg ne s'inscrivent pas à l'ADEM. De manière schématique, on observe

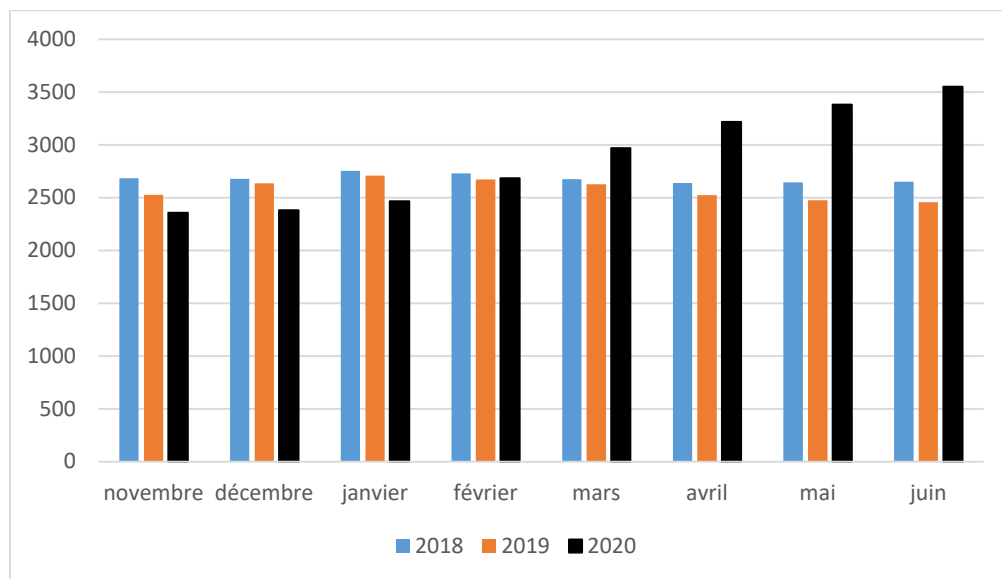
⁶ En vertu de ce même règlement sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, les indépendants frontaliers peuvent percevoir leurs indemnités de chômage au Luxembourg (à condition notamment d'avoir travaillé comme indépendant au Luxembourg pendant 6 mois au moins avant son inscription, d'être domicilié dans un des trois pays frontaliers et de justifier d'au minimum 2 ans d'affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois) et sont versés parmi les chômeurs indemnisés résidents.

⁷ En moyenne, ce ratio atteignait presque 17 en 2014.

⁸ Des demandeurs d'emploi non résidents sans statut spécifique, indemnisés ou non dans leur pays de résidence, peuvent s'inscrire complémentirement à l'ADEM en espérant décrocher un emploi sur le marché luxembourgeois. Si les non-résidents sans statut spécifique ont principalement été en lien avec le marché luxembourgeois, à l'instar des autres demandeurs au statut spécifique du travailleur à capacité de travail réduite (CTR), ce n'est pas nécessairement le cas pour tous ces demandeurs disponibles sans statut particulier. Le gros des demandeurs non résidents tombe cependant dans la catégorie dite CTR.

en effet que, pour le seul mois de mars 2020, il y a 3.431 salariés frontaliers en moins, alors qu'au cours de la période de février à juin 2020, le nombre de non-résidents inscrits à l'ADEM n'a augmenté que de 865 unités.

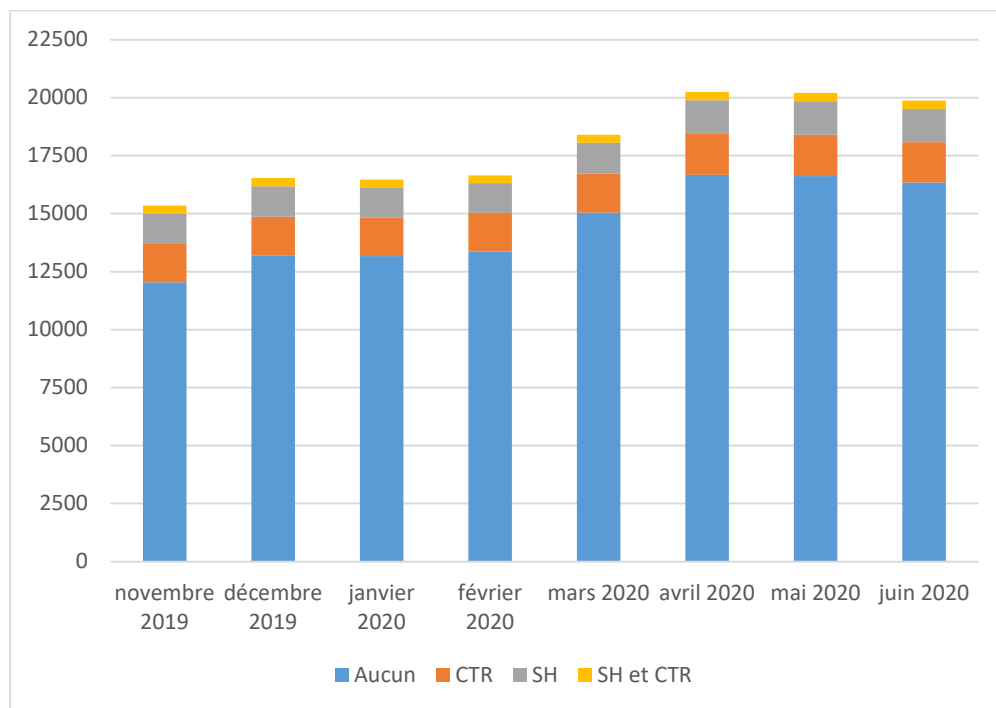
Graphique 8 : Nombre de demandeurs d'emploi non résidents disponibles inscrits à l'ADEM. Source : ADEM ; graphique : CSL



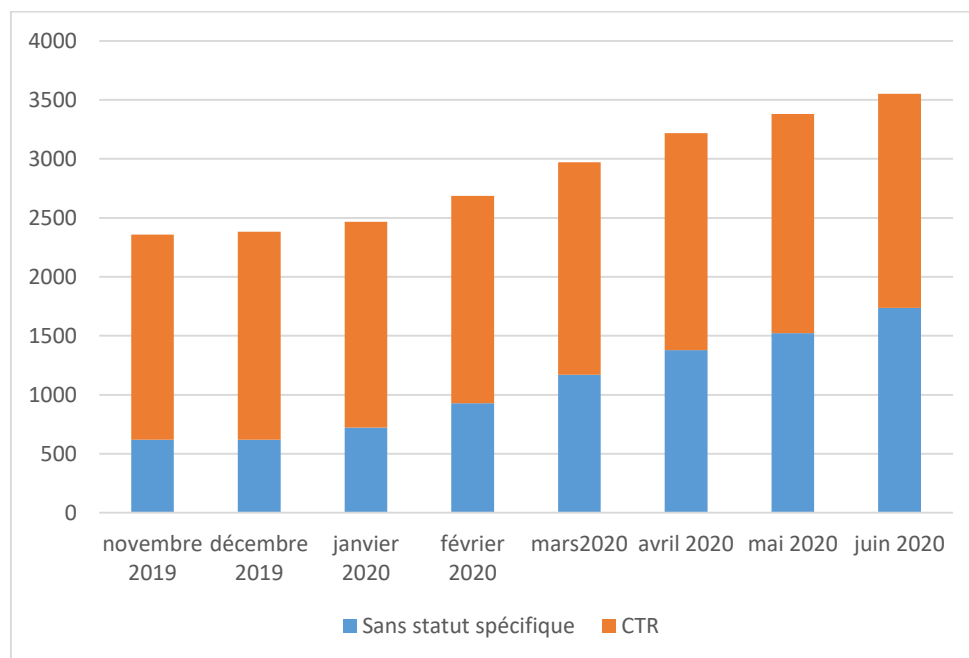
Un impact covid-19 plus grand qu'il n'y paraît ?

Le taux de chômage des résidents (non désaisonnalisé) est de 6,7% en juin 2020. Cependant, pour mieux évaluer l'effet de la crise covid-19, il convient de distinguer entre les différentes catégories de chômeurs, et, dans la mesure du possible, de tenir compte des frontaliers. Ainsi, parmi les demandeurs d'emploi disponibles, on peut faire la différence entre ceux sans statut spécifique (aucun), ceux qui ont une capacité de travail réduite (CTR), sont handicapés (SH) ou sont à la fois handicapés et ont une capacité de travail réduite (SH et CTR) ; les trois dernières catégories sont donc disponibles, mais sous contraintes. Les graphiques 9 et 10 montrent la composition des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM pour les résidents et non-résidents. Ils confirment que, parmi les résidents, la majorité n'a pas de statut spécifique, tandis que parmi les non-résidents inscrits la majorité des chômeurs a une capacité de travail réduite. Pour les résidents aussi bien que pour les non-résidents, on observe que l'effet de la crise est beaucoup plus prononcé pour les demandeurs d'emploi sans statut spécifique.

Graphique 9 : Nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles, selon statut.
Source : ADEM ; graphique : CSL



Graphique 10 : Nombre de demandeurs d'emploi non résidents disponibles, selon statut.
Source : ADEM ; graphique : CSL



Comme le fait d'être en capacité de travail réduite ou handicapé n'est a priori pas influencé par la présente pandémie, on peut mieux évaluer l'impact conjoncturel de la covid-19 en se concentrant sur les demandeurs

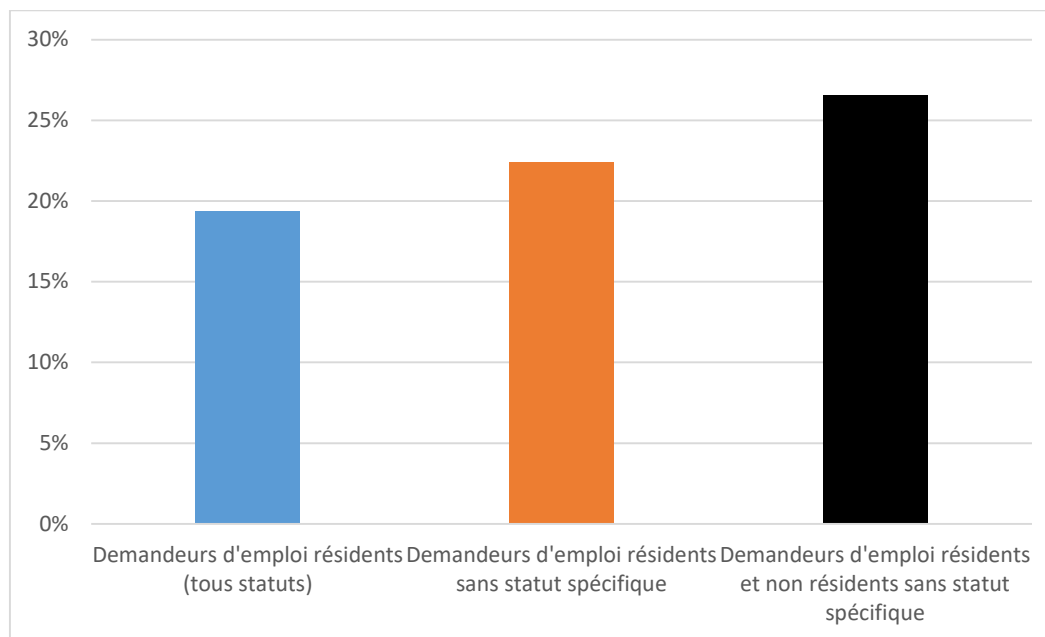
sans statut spécifique⁹. Ainsi, sur une année le nombre de chômeurs résidents sans statut spécifique a augmenté de 39,77% en juin, par rapport à une hausse de 5,78% pour les chômeurs résidents CTR. Similairement, le nombre de demandeurs d'emploi résidents croît de 22,39% pour ceux sans statut spécifique et de 4,13% pour ceux en CTR entre février 2020 et juin 2020. Ceci apparaît aussi pour les variations mensuelles qui sont plus larges pour ceux sans statut spécifique que pour ceux en CTR. Par exemple en mars, le nombre de chômeurs sans statut spécifique a augmenté de 12,64% contre 1,08% pour le nombre de chômeurs en CTR. En raison de cette hausse relativement plus forte du nombre de demandeurs d'emploi sans statut spécifique, la part des chômeurs sans statut spécifique dans le total des chômeurs résidents a augmenté pendant la crise (82,25% en juin 2020 contre 77,79% en juin 2019). En conséquence, par la simple évaluation de la variation du nombre total de chômeurs, on tend à quelque peu sous-estimer l'effet conjoncturel de la pandémie.

Pour avoir une vue large des chômeurs disponibles sans contraintes, nous considérons par la suite, indifféremment de leur lieu de résidence, les demandeurs d'emploi sans statut spécifique résidents ainsi que non résidents. Étant donné l'importance des frontaliers pour le marché de l'emploi luxembourgeois, il importe de considérer aussi les non-résidents inscrits auprès de l'ADEM pour prendre une plus juste mesure (bien qu'incomplète) des effets de la conjoncture économique sur le marché de l'emploi¹⁰. Le nombre de chômeurs ainsi disponible sans contraintes est inférieur au nombre de chômeurs résidents tous statuts, mais l'écart entre les deux s'est réduit pendant la crise. L'évolution du nombre de chômeurs disponibles sans contraintes et sans distinction de lieu de résidence suggère que l'effet de la crise covid-19 sur le chômage est plus important que ce qui est rendu visible à travers le seul chiffre des chômeurs résidents. Comme on peut le voir dans le graphique 11, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi pendant les mois de crise est plus importante si on ne considère que les chômeurs sans statut spécifique et intègre aussi les non-résidents. Le même effet peut être observé pour les évolutions mensuelles. C'est avant tout en mars et en avril que les taux de variation entre chômeurs tous statuts confondus et sans statut spécifique s'écartent. Si on tient compte des non-résidents, en mai, il n'y a pas encore de baisse du nombre de demandeurs d'emploi et, en juin, la baisse est plus faible que pour les résidents tous statuts.

⁹ S'il est vrai que le fait d'avoir un statut spécifique n'est pas directement défini par la pandémie, les répercussions économiques de celle-ci peuvent néanmoins augmenter, à l'instar des demandeurs d'emploi sans statut spécifique, la difficulté pour les demandeurs d'emploi avec statut spécifique de trouver un emploi. 18% des résidents rangent au 30 juin 2020 dans le statut spécifique du travailleur CRT, du travailleur handicapé ou des deux à la fois. Le nombre de demandeurs peut donc aussi varier en fonction du rythme administratif de l'attribution de ces statuts, sans lien avec les cycles économiques.

¹⁰ La décision d'un non-résident de s'inscrire auprès de l'ADEM n'est sans doute pas forcément influencée de la même façon par la conjoncture que pour un résident. Ainsi, on peut par exemple émettre l'hypothèse de décalages temporels plus grands entre la date de perte d'emploi et d'inscription du côté des non-résidents ou de considérations sur la situation d'emploi ainsi que d'une décision en fonction de la conjoncture dans le pays de résidence des chômeurs en question, qui plus ou moins favorable, les pousserait à se tourner ou non vers le Luxembourg.

Graphique 11 : Taux de variation du nombre de demandeurs d'emploi disponibles de février à juin 2020. Source : ADEM ; graphique : CSL



Cette différence s'amplifie même en regardant la variation sur un an (tableau 5). Pour le mois de juin 2020, le nombre de demandeurs d'emploi résidents toutes catégories a augmenté de 32,18% par rapport à juin 2019. Pour les demandeurs d'emploi sans statut spécifique résidents cette variation est de 39,77% et pour les demandeurs d'emploi sans statut spécifique résidents et non résidents, cette variation atteint même 46,58%. Des taux de variation annuels plus forts selon les demandeurs d'emploi considérés s'observent aussi pour les autres mois de crise. De plus, on ne perdra pas de vue que l'évolution des chômeurs incluant les non-résidents ne tient compte que de ceux parmi ces derniers qui ont fait la démarche de s'inscrire à l'ADEM en plus de l'agence pour l'emploi de leur pays de résidence.

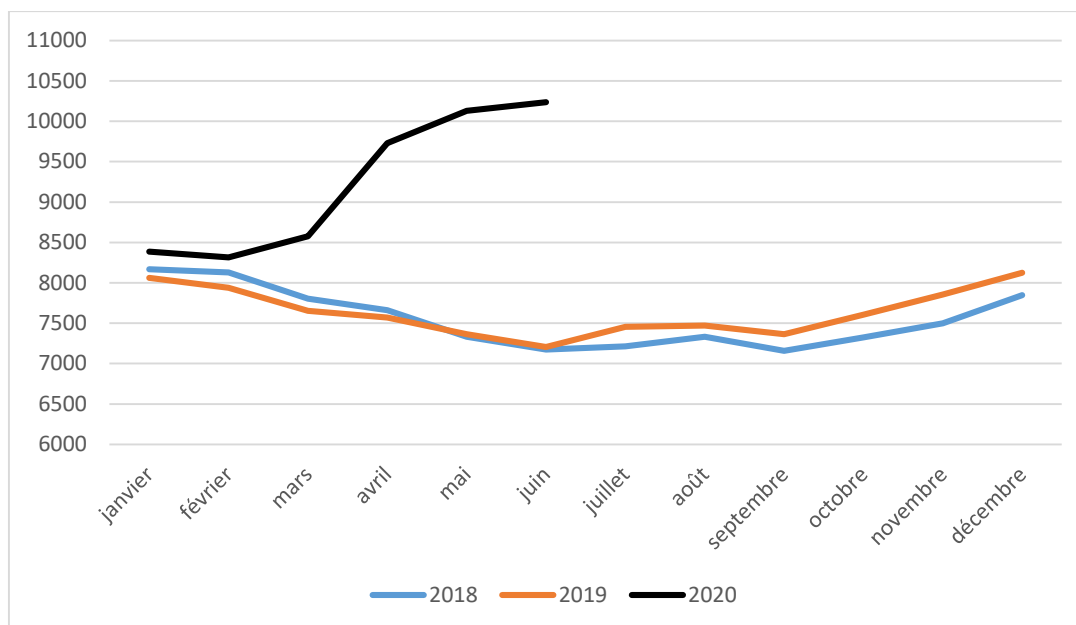
Tableau 5 : Taux de variation annuel du nombre de demandeurs d'emploi disponibles. Source : ADEM ; calculs : CSL

	Demandeurs d'emploi résidents (tous statuts)	Demandeurs d'emploi résidents sans statut spécifique	Demandeurs d'emploi résidents et non résidents sans statut spécifique
juin 2020	32,18%	39,77%	46,58%
mai 2020	33,62%	41,17%	45,69%
avril 2020	31,06%	38,21%	41,39%
mars 2020	17,41%	22,28%	23,85%
février 2020	7,38%	10,10%	10,32%
janvier 2020	8,70%	11,88%	10,21%

Une hausse saisonnière du nombre d'indemnisés logiquement atypique

Être demandeur d'emploi ne rime pas nécessairement avec être chômeur indemnisé. Le nombre d'indemnités versées suit, certes, les mêmes tendances que le nombre de demandeurs d'emploi. Dans le graphique 12 on voit que les indemnités de chômage complet versées aux demandeurs d'emploi résidents¹¹ augmentent à partir du début de la crise en mars, contrairement aux années précédentes où elles diminuaient. Ainsi, le nombre de résidents bénéficiant d'une indemnité de chômage complet a augmenté de 23,07% depuis février 2020, alors qu'il se réduisait de 9,21% en 2019 et de 11,76% en 2018 sur cette même période de février à juin.

Graphique 12 : Nombre de résidents recevant une indemnité de chômage complet. Source : ADEM ; graphique : CSL



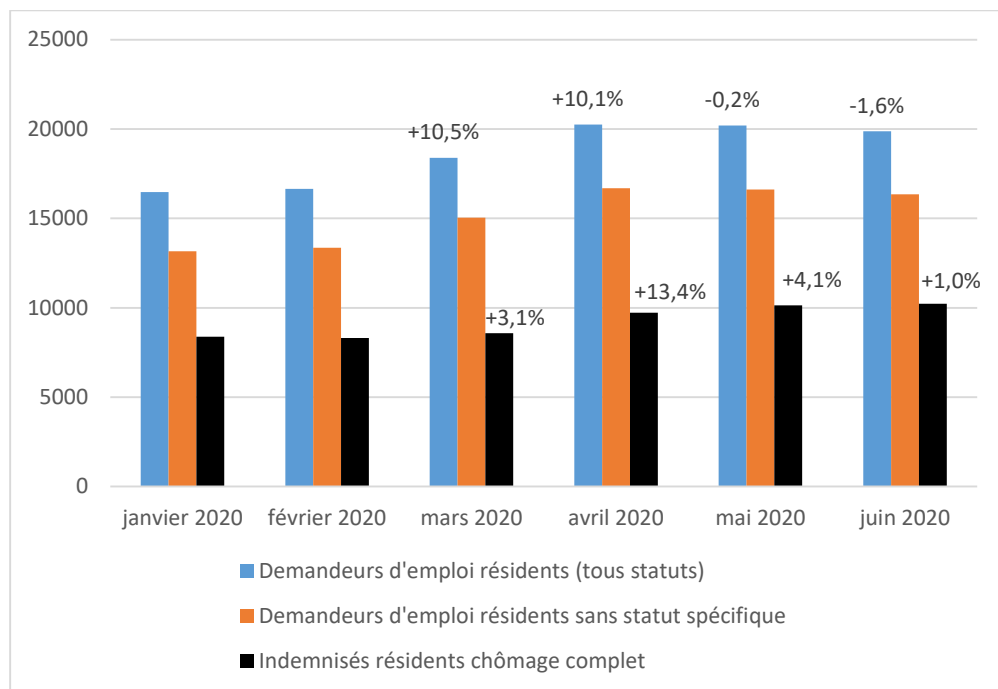
Le graphique 13 montre le nombre de demandeurs d'emploi résidents, les demandeurs d'emploi résidents sans statut spécifique et les bénéficiaires d'une indemnité de chômage complet¹². En juin 2020, 82,25% des demandeurs d'emploi disponibles n'ont pas de statut spécifique, mais seuls 51,50% reçoivent une indemnité de chômage complet¹³. Cela correspond à 19.876 demandeurs d'emploi, dont 16.349 sans statut spécifique et 10.236 qui perçoivent l'indemnité de chômage complet. Comme pour la proportion des demandeurs d'emploi sans statut spécifique, la proportion de demandeurs d'emploi percevant une indemnité de chômage complet est plus élevée en juin 2020 qu'en juin 2019.

¹¹ Étant donné que, parmi les demandeurs d'emploi non résidents, seuls ceux en CTR peuvent obtenir l'indemnité de chômage complet, on ne considère dans cette partie que les demandeurs d'emploi résidents.

¹² Les bénéficiaires de l'indemnité de chômage complet peuvent être des demandeurs d'emploi disponibles de tout statut ; des données détaillées sur la distribution des indemnités de chômage complet entre chômeurs sans statut spécifique, CTR, et le cas échéant, SH et SH et CTR manquent. Des estimations sur la base des données de durée d'inscription suggèrent qu'environ 6% des bénéficiaires du chômage complet ont un statut spécifique.

¹³ Si ce taux s'obtient en rapportant le nombre d'indemnisés au nombre de demandeurs d'emploi disponibles, il est fait abstraction ici de l'éventualité qu'un certain nombre d'indemnités est possiblement versé à des demandeurs d'emploi non disponibles.

Graphique 13 : Nombre mensuel de demandeurs d'emploi résidents disponibles et de chômeurs complets indemnisés résidents. Source : ADEM ; graphique : CSL



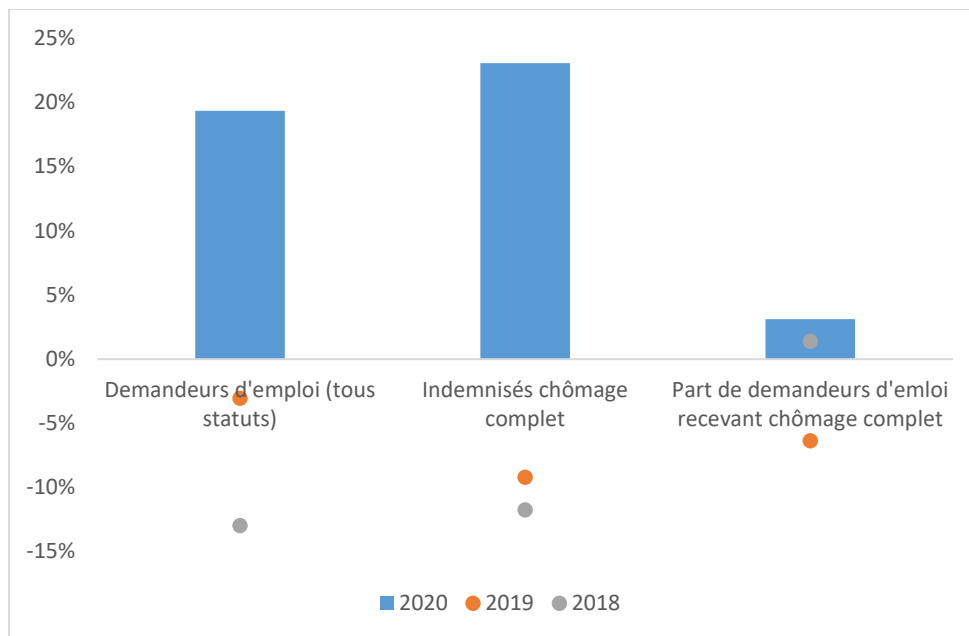
On constate un léger décalage (sans doute administratif¹⁴) entre la hausse du nombre de chômeurs disponibles et le nombre d'indemnisés. Ainsi l'augmentation mensuelle d'indemnisés est encore bien inférieure à celle des demandeurs d'emploi en mars, mais, depuis avril, le nombre d'indemnisés commence à augmenter plus fortement. En mai et juin, quand le nombre de demandeurs d'emploi résidents commence légèrement à diminuer, le nombre d'indemnisés continue à augmenter légèrement. Le Statec a aussi souligné que l'effet de la disposition proactive mise en place lors de l'éclatement de la crise, à savoir la prolongation des indemnités de chômage pour les bénéficiaires à ce moment-là, peut expliquer une partie de la hausse du chômage. Ensuite, le goulet d'étranglement en fin de file s'est resserré davantage en avril avec une réduction accrue des clôtures de dossier.

Dans le graphique 14, le taux de variation du nombre d'indemnisés et de demandeurs d'emploi résidents sur les mois de crise de 2020 est comparé à celui de ces mois pendant les deux années précédentes. Si en 2019 et 2018 les mois de février à juin se caractérisaient par une baisse des demandeurs d'emploi et des indemnisés, la covid-19 a inversé cette évolution. Le nombre de chômeurs et d'indemnisés augmente de février à juin 2020. La proportion des demandeurs d'emploi indemnisés parmi tous les demandeurs d'emploi disponibles augmente, alors que l'année passée elle diminuait. Ceci s'explique surtout par des

¹⁴ Il peut aussi y avoir un décalage temporel entre le moment de la perte de l'emploi et l'inscription à l'ADEM, particulièrement du côté des non-résidents. Le demandeur résident dispose de deux semaines pour introduire sa demande d'indemnités de chômage complet ; plus il tardera à s'inscrire, moins il sera dédommagé (Art. L. 521-8 du Code du Travail : [...] le droit à l'indemnité de chômage complet prend cours au plus tôt à partir de la première journée de l'expiration de la relation de travail, à condition que le salarié se fasse inscrire comme demandeur d'emploi le jour même de la survenance du chômage et qu'il introduise sa demande d'indemnisation dans les deux semaines au plus tard de l'ouverture du droit à l'indemnité. [...] En cas d'inscription tardive comme demandeur d'emploi, le droit à l'indemnité prend cours le jour même de l'inscription. En cas d'introduction tardive de la demande d'indemnisation, l'indemnité est accordée avec effet rétroactif portant sur deux semaines au maximum). Ces délais administratifs peuvent sans doute expliquer une partie de la rupture entre le nombre de dossiers ouverts et le nombre d'indemnisés, alors que, en outre, il faut être complètement disponible pour intégrer le marché du travail dans ce dernier cas.

augmentations de leur part en mai et juin 2020, mois pendant lesquels la part des indemnisés diminuait ou stagnait les années précédentes.

Graphique 14 : Taux de variation de février à juin du nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles, d'indemnisés recevant le chômage complet et de leur proportion parmi les demandeurs d'emploi résidents disponibles. Source : ADEM ; graphique : CSL



Chute déterminante des clôtures de dossier

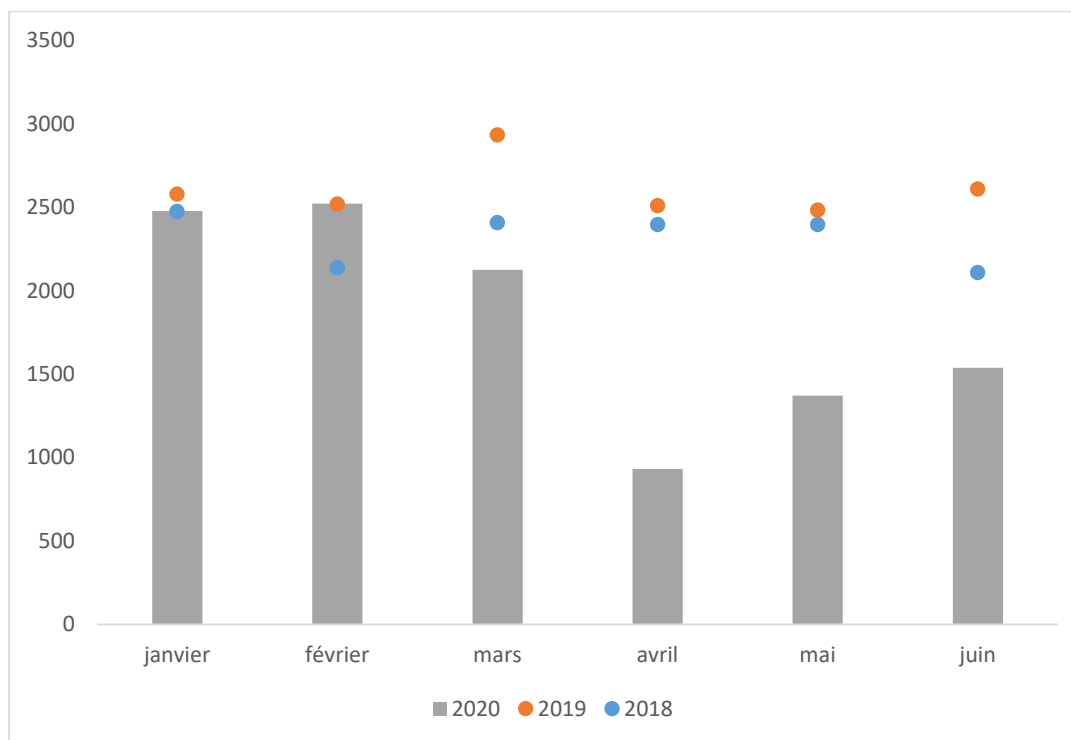
Les flux d'ouvertures de dossier, que ce soit pour les résidents ou les non-résidents, ne correspondent en principe pas à l'évolution du nombre de demandeurs disponibles d'une période à l'autre. Les données relatives aux flux d'ouvertures et de clôtures ne sont en effet pas calées sur les stocks de demandeurs d'emploi disponibles en raison du fait que l'ouverture d'un dossier par un demandeur ne le rend pas nécessairement immédiatement disponible pour le marché de l'emploi.

Le nombre de dossiers ouverts et clôturés auprès de l'ADEM a changé au cours de ces derniers mois sous l'impact de la covid-19¹⁵. Pour les résidents, il faut constater que les ouvertures nettes sont positives en mars, avril, mai et juin, tandis qu'en 2019 et 2018, elles étaient toujours négatives. Ceci s'explique surtout par une baisse du nombre de clôtures. En ce qui concerne les ouvertures de dossiers de résidents, il y a une forte hausse en mars (+43,23% sur un mois). L'ADEM explique ceci principalement par le nombre élevé d'ouvertures par les travailleurs intérimaires de la construction, dont l'activité s'était arrêtée en raison du confinement. Mais, pendant les mois suivants, on constate une réduction du nombre de dossiers ouverts. Si donc, en mars, il y avait encore une hausse sur une année, en avril, mai et juin on se situe à des niveaux plus bas qu'en 2019. Pour les clôtures, il y a déjà une certaine diminution en mars (mois pour lequel il y avait une augmentation des clôtures en 2019 et 2018), mais c'est surtout en avril que le nombre de clôtures s'effondre. Ainsi, on passe de 2.127 dossiers clôturés en mars 2020 à seulement 932 en avril 2020 (graphique 15). Même si en mai et juin le nombre de clôtures augmente à nouveau, celles-ci restent largement inférieures aux clôtures en 2019, avec par exemple 1.539 clôtures en juin 2020 comparées à

¹⁵ En raison d'une adaptation de son fonctionnement pour des raisons sanitaires, l'ADEM a prévenu que les chiffres sur les ouvertures et surtout sur les clôtures risquent d'être moins précis qu'avant la crise, les nouvelles règles ne permettant plus de tenir à jour d'une manière aussi précise qu'avant la crise, les registres des demandeurs d'emploi, en particulier en ce qui concerne les clôtures de dossiers.

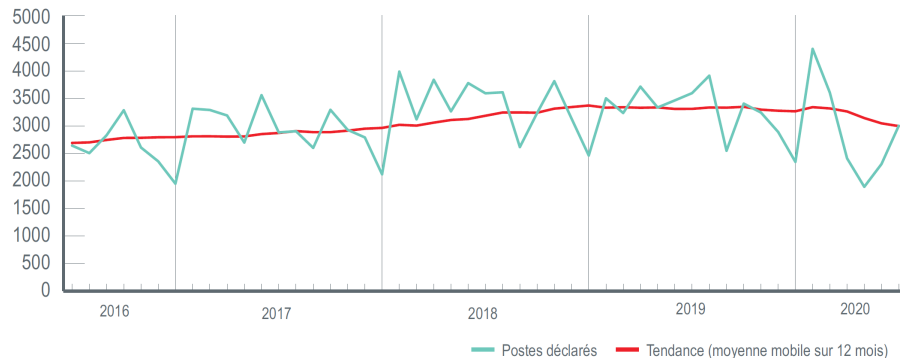
2.611 clôtures en juin 2019. En considérant le taux de variation sur une année, le nombre de clôtures a diminué de 27,53% en mars, de 62,88% en avril, de 44,77% en mai et de 41,06% en juin. Cette évolution des clôtures montre clairement la difficulté accrue de trouver un emploi pendant la crise covid-19, en sus de la réorganisation administrative, et constitue un facteur aggravant du chômage résultant du confinement sanitaire.

Graphique 15 : Nombre de dossiers de demandeurs d'emploi résidents clôturés. Source : ADEM ; graphique : CSL

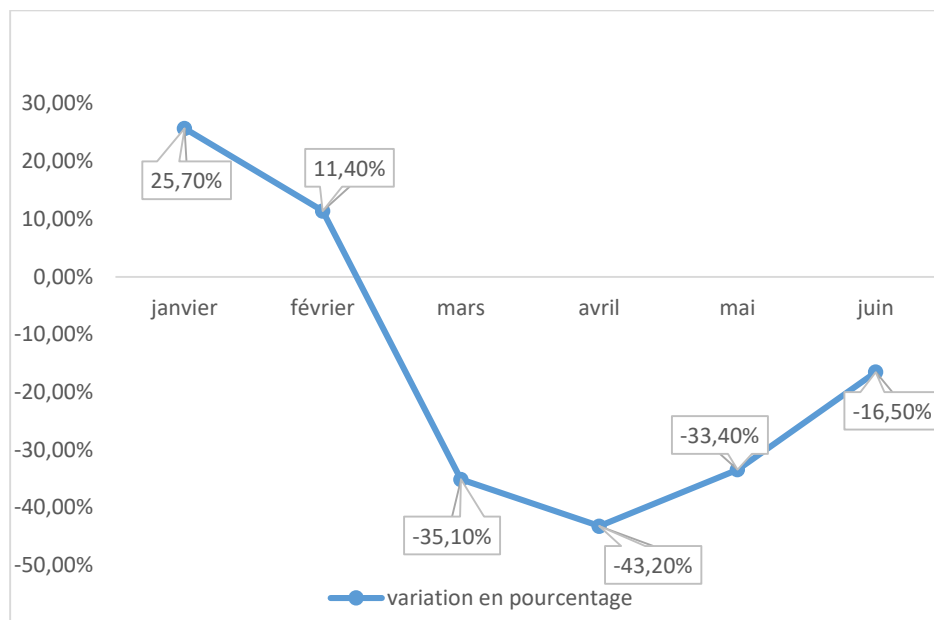


Pour les demandeurs d'emploi non résidents, inscrits à l'ADEM en plus de leur inscription dans leur pays de résidence, le mouvement des clôtures est parallèle à celui des résidents, mais, du côté des ouvertures on note des différences. Ainsi, pour les non-résidents, on n'observe pas de montée en flèche des ouvertures en mars comme c'était le cas pour les résidents. Les inscriptions diminuent en mars et aussi plus fortement en avril, mais remontent en mai et juin. Pour les clôtures, on observe tout comme pour les résidents des baisses en mars et avril, avec à nouveau des hausses en mai et en juin.

Dans le même temps, les postes vacants déclarés à l'ADEM ont fortement reculé. La fluctuation des postes vacants au cours de l'année est un phénomène somme toute normal, à l'instar des variations saisonnières de l'emploi ou du chômage. Le graphique 16 illustre ces variations de déclarations de poste jusqu'en juin 2020, où 83% des postes portaient sur des CDI et des CDD, 11% relevaient de l'intérim et 6% des mesures pour l'emploi.

Graphique 16 : Postes vacants déclarés. Source : ADEM

Les évolutions de cette année sont cependant plus spectaculaires. Si le début d'année était placé sur une bonne dynamique (+25,7% et +11,4% en janvier et février 2020 par rapport aux mêmes mois de 2019), le lock-down a tout bouleversé, comme le graphique 17 l'illustre. On peut néanmoins constater une certaine tendance à la hausse du nombre de postes vacants au printemps, mai et juin annonçant une situation qui se serait améliorée, bien que largement en-dessous du niveau de 2019 avec respectivement -33,40% et -16,50% de postes déclarés. Il reste à espérer que cette tendance se poursuivra pour le reste de l'année.

Graphique 17 : Comparaison des offres d'emploi vacant entre la première moitié de 2019 et la première moitié de 2020. Source : ADEM ; graphique : CSL

En dépit de l'amélioration de la situation au cours des deux derniers mois, le nombre de postes vacants annoncés est insuffisant pour avoir un effet sur le nombre de dossier clôturés. Comme souligné, le taux de chômage a évolué de manière négative, certes du fait des pertes d'emploi importantes, mais aussi parce que les personnes déjà inscrites au chômage n'ont pas pu en sortir et décrocher un nouvel emploi en raison d'une forte réduction de la création d'emplois, qui a baissé en rythme annuel de 3,5 % en février à 1% en avril 2020.

Des demandeurs d'emploi qui stagnent dans le chômage

On peut distinguer le nombre de chômeurs résidents¹⁶ en fonction du temps passé depuis leur inscription à l'ADEM¹⁷ (tableau 6). On constate que la catégorie avec le plus grand nombre de chômeurs est celle avec les demandeurs d'emploi inscrits depuis 12 mois et plus. La hausse du nombre total de demandeurs d'emploi disponibles résidents depuis le début de la crise se retrouve aussi au niveau des différentes catégories. Après les hausses en mars et avril, seul le nombre de chômeurs inscrits depuis moins de 4 mois diminue en mai et en juin, tandis que les autres catégories continuent à augmenter. Ainsi, les réductions du nombre total de chômeurs en mai et juin s'expliquent par cette baisse du nombre de demandeurs d'emploi récemment inscrits, résultant probablement de la transmission d'une certaine reprise économique vers l'emploi. Les hausses dans les catégories de chômeurs de plus longue durée confirment que le repli conjoncturel produit par la covid-19 a empêché ceux qui se trouvent dans une situation de chômage d'en sortir.

Tableau 6 : Nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles, selon leur durée d'inscription. Source : ADEM ; calculs : CSL

	<4 mois	4-6 mois	7-11 mois	12 mois et plus	Total
juin 2020	3.136	4.123	3.933	8.684	19.876
mai 2020	4.015	3.796	3.928	8.470	20.209
avril 2020	4.627	3.692	3.635	8.299	20.253
mars 2020	4.506	3.268	2.980	7.644	18.398
février 2020	3.776	3.306	2.387	7.183	16.652
janvier 2020	3.657	3.221	2.461	7.137	16.476

Sur une année, il y a eu de fortes augmentations dans presque toutes les catégories. En juin 2020 et par rapport à juin 2019, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis moins de 4 mois a augmenté de 1,16% (en mai le taux de variation annuel s'élevait encore à 27,34%), ceux inscrits de 4-6 mois de 47,36%, ceux inscrits de 7-11 mois de 52,62% et ceux inscrits 12 mois et plus de 32,34%. Les plus forts taux de variation peuvent être observés dans la catégorie des 7-11 mois. Pourtant, pour certaines catégories, il y avait déjà des augmentations annuelles dans les mois précédant la crise covid-19. De plus, on pouvait aussi déjà observer une certaine dégradation de 2018 à 2019, qui se poursuit et est amplifiée par la pandémie.

Cette différence entre années devient aussi visible à travers l'évolution du nombre de chômeurs pendant les mois de crise. Le tableau 7 montre le taux de variation de février à juin pour chaque année depuis 2017. Alors que les variations sont assez similaires en 2017 et 2018, il y a un changement en 2019, en lien à la fois avec, au premier semestre, un effet administratif haussier (REVIS) et, au second semestre, un ralentissement conjoncturel pré-covid-19 dans la plupart des branches qui aurait commencé à peser sur le chômage. L'impact de la pandémie en 2020 est en outre clairement visible. Le nombre de chômeurs augmente fortement pour chaque catégorie de durée d'inscription (à l'exception des demandeurs d'emploi inscrits depuis moins de 4 mois, sous l'influence du mois de mai et de juin). Cette hausse est la plus prononcée pour les résidents inscrits entre 7 et 11 mois.

¹⁶ L'ADEM ne fournit pas ces données pour les demandeurs d'emploi disponibles non résidents.

¹⁷ Au lieu de distinguer les demandeurs d'emploi par la durée d'inscription, on pourrait aussi les catégoriser selon leur durée d'inactivité. En considérant la durée d'inscription, il y a la possibilité que, parmi les demandeurs d'emploi de longue durée, certains ont été actifs, par exemple dans une mesure pour l'emploi, pendant un certain temps. Malgré cette indisponibilité temporaire (maladie, ...), les concernés peuvent, le cas échéant, rester inscrits à l'ADEM.

Tableau 7 : Taux de variation de février à juin du nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles, selon leur durée d'inscription. Source : ADEM ; calculs : CSL

	<4 mois	4-6 mois	7-11 mois	12 mois et plus	Total
2020	-16,95%	24,71%	64,77%	20,90%	19,36%
2019	-17,53%	-4,93%	27,64%	-3,32%	-3,04%
2018	-24,15%	-25,35%	2,18%	-7,14%	-12,98%
2017	-22,30%	-21,73%	9,39%	-8,41%	-11,76%

Ces taux de variations suggèrent qu'une partie importante de l'augmentation du chômage est due au fait que les personnes étant déjà chômeurs avant la crise n'ont plus réussi à trouver un emploi comme c'était le cas les années précédentes pendant les mois de mars à juin. Le tableau 8 montre la part de chaque catégorie de durée d'inscription dans le total des demandeurs d'emploi par mois.

Tableau 8 : Part du nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles dans le total par durée d'inscription. Source : ADEM ; calculs : CSL

	<4 mois	4-6 mois	7-11 mois	12 mois et plus
juin 2020	15,78%	20,74%	19,79%	43,69%
mai 2020	19,87%	18,78%	19,44%	41,91%
avril 2020	22,85%	18,23%	17,95%	40,98%
mars 2020	24,49%	17,76%	16,20%	41,55%
février 2020	22,68%	19,85%	14,33%	43,14%
janvier 2020	22,20%	19,55%	14,94%	43,32%

En mars, au début de la crise, la part des inscrits <4 mois augmente, suggérant un nombre important de nouveaux chômeurs. Ceci est en ligne avec la hausse considérable des ouvertures dans ce mois, que l'ADEM explique par les pertes d'emploi des intérimaires dans le secteur de la construction. Comparé à février 2020, donc avant la crise covid-19, la part de la catégorie <4 mois connaît une forte réduction après la hausse temporaire en mars. Les catégories de 12 mois et plus et 4-6 mois augmentent faiblement, mais c'est surtout la catégorie 7-11 mois dont la part augmente fortement, demandeurs dont la période d'indemnisation touche à sa fin avec les difficultés supplémentaires de goullet d'étranglement au sortir du chômage. Si, en février, la part des 4-6 mois était largement supérieur à celle des 7-11 mois, cet écart s'est considérablement réduit depuis. Le nombre de chômeurs a augmenté dans toutes les catégories (à l'exception des <4 mois) de février à juin 2020, mais la variation des parts indique une hausse plus que proportionnelle pour la catégorie des 7-11 mois. Cela correspond aux taux de croissance annuel et de février à juin, qui sont le plus élevés pour cette catégorie.

Par rapport aux années précédentes, la part des <4 mois est beaucoup plus faible en juin 2020 (15.8% en juin 2020 contre 20.6% en juin 2019 et 20.7% en juin 2018). Cependant, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis moins de 4 mois en juin est presque pareil dans les trois années, le nombre de demandeurs d'emploi dans les autres catégories ayant par conséquent augmenté considérablement (demandeurs sous contraintes médicales, de longue durée, ...), ce qui confirme une baisse des sorties vers l'emploi des demandeurs d'emploi déjà inscrits depuis longtemps¹⁸. Ceci est aussi en ligne avec le nombre de clôtures plus faible en 2020 que les années précédentes. Durant la pandémie, il y a une difficulté considérable de

¹⁸ En outre, certains demandeurs indisponibles peuvent également repasser en disponibilité, de même que les personnes en fin de mesure réintégrer le contingent des demandeurs.

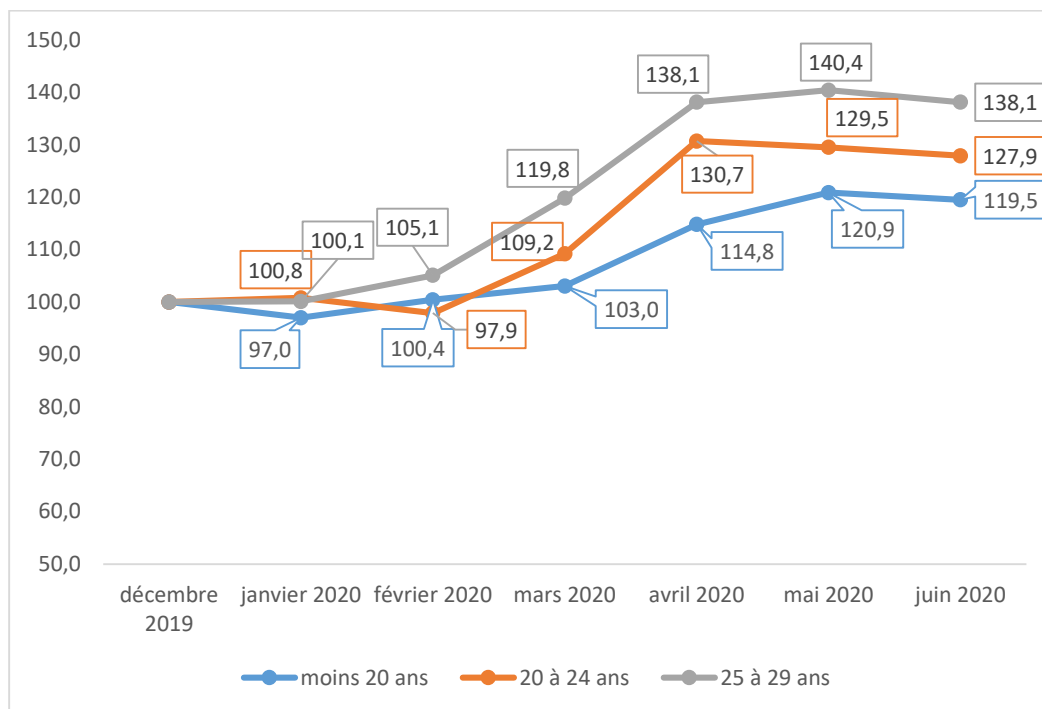
trouver un nouvel emploi, avec pour résultat que les chômeurs restent sans emploi plus longtemps et que donc le nombre de chômeurs dans les catégories de plus longue durée augmente.

Le chômage des « jeunes » mécaniquement impacté

Parmi d'autres catégories, les moins de trente ans sont davantage affectés que les autres tranches d'âge par le repli conjoncturel décrété administrativement (+52% de juin 2019 à juin 2020, contre 35% pour la tranche entre 30-44 ans et 21% pour les 45 ans et plus).

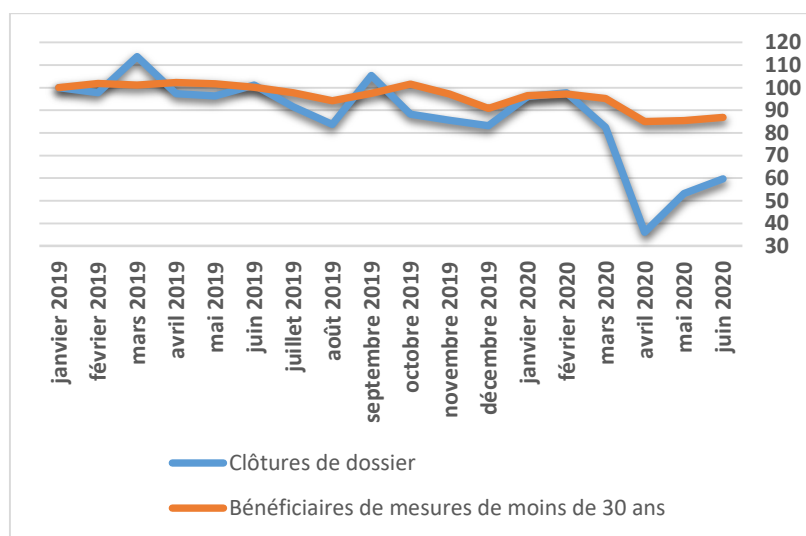
À l'instar des « générations futures », il est difficile de définir les « jeunes ». Parmi les moins de 30 ans, le chômage des « jeunes » pourrait caractériser les jeunes en-dessous de 25 ans qui sont encore en âge d'être formés. Le chômage de la tranche des 25-29 ans serait davantage un chômage des (jeunes) diplômés que celui des « jeunes » au sens strict, même si la frontière est évidemment poreuse entre ces deux notions. Le graphique 18 nous indique, qu'au cours du premier semestre 2020, comparativement au niveau du mois de décembre 2019, ce sont les demandeurs d'emploi entre 25 et 29 ans qui ont vu leur nombre croître le plus vite, suivi de la tranche des 20-24 ans et, enfin, des moins de 20 ans.

Graphique 18 : Évolution des demandeurs d'emploi résidents disponibles de moins de 30 ans au premier semestre 2020 (décembre = base 100). Source : ADEM ; graphique : CSL



L'emploi intérieur a baissé de 1,4% entre février et avril 2020, au plus fort du confinement. Cette hausse du chômage des jeunes observée pendant les mois de crise, avant la légère embellie de mai-juin, provient, à l'instar de la dynamique générale, davantage d'une baisse des sorties vers l'emploi (pour rappel, 63% de clôtures totales en moins entre février et avril pour les résidents), que de la hausse des demandeurs disponibles de moins de 30 ans (+31% au même moment). En outre, les mesures pour l'emploi bénéficiant largement aux jeunes sont en régression (-12% au total et -9% pour les CIE et CAE sur cette période), et il n'y en aura pas eu de nouvelles mesures pendant le confinement (graphique 19).

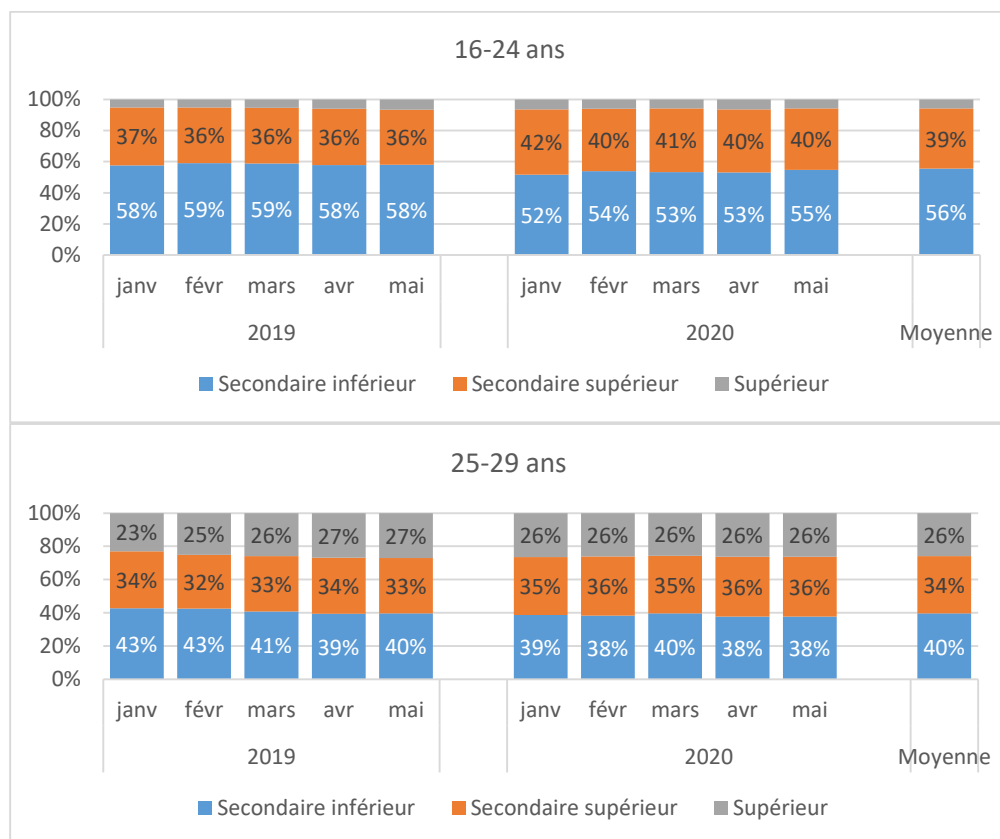
Graphique 19 : Évolution des clôtures totales de dossier de résidents et du nombre de bénéficiaires de mesures pour l'emploi résidents de moins de 30 ans (base 100 en janvier 2019). Source : ADEM ; graphique : CSL



D'avantage diplômés, les jeunes sont théoriquement plus facilement plaçables sur le marché de l'emploi, lorsque des bouchons ne se créent pas, comme dans le cas d'espèce avec le retournement conjoncturel lié à la pandémie. Néanmoins, les jeunes moins diplômés peuvent aussi être plus précarisés, acculés dans l'instabilité des mesures, des CDD ou de l'intérim, et se retrouver parmi les premières victimes de la crise économique, comme le tableau 9 et les graphiques 20 et 21 le laissent entendre aussi.

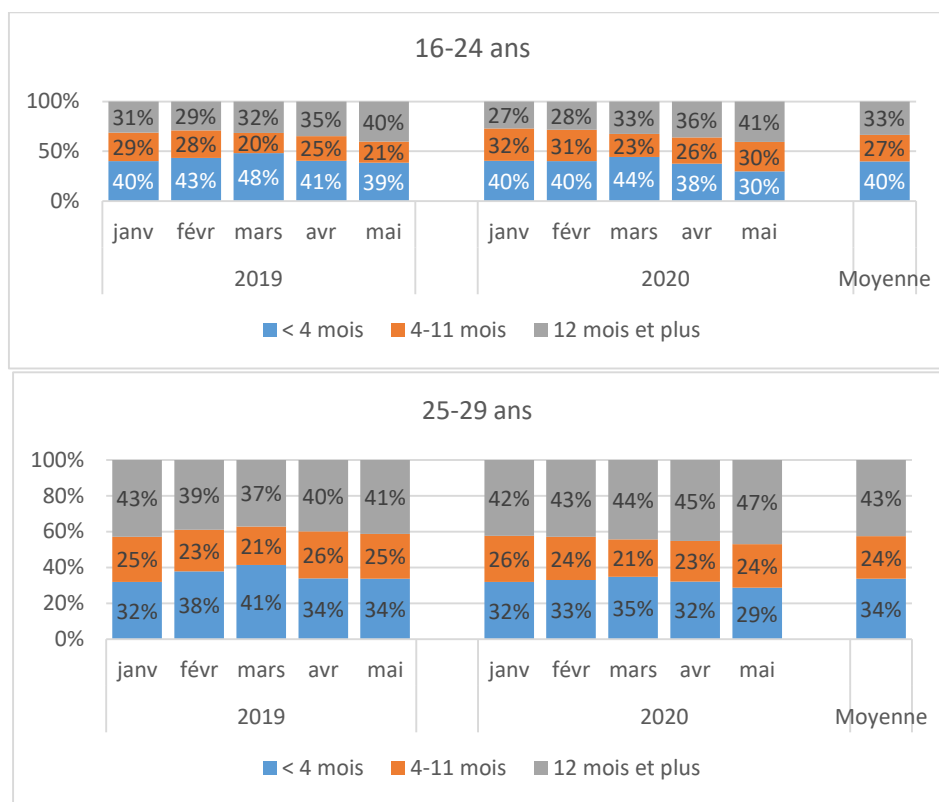
Tableau 9 et graphiques 20/21 : Évolution (16-24 ans) et répartition (16-24/25-29 ans) du nombre de jeunes chômeurs selon le niveau d'études. Source : ADEM ; calculs et graphiques : CSL

16 -24 ans		2019						2020						Δ
Niveau d'études		janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juin-juin
Secondaire inférieur		789	889	885	822	739	702	821	840	915	1079	1109	1120	+59,5%
Secondaire supérieur		508	540	536	512	453	468	666	623	700	821	803	764	+63,2%
Supérieur		71	78	82	85	83	99	101	92	99	131	117	120	+21,2%
Ensemble		1368	1507	1503	1419	1275	1269	1588	1555	1714	2031	2029	2004	+59,7%



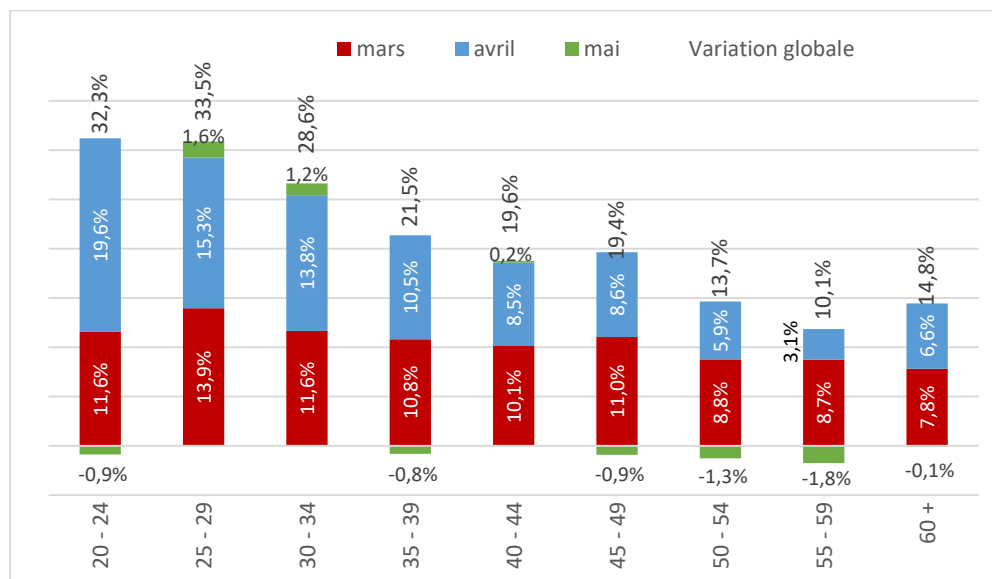
Si l'on se concentre sur les données jusqu'au mois de mai, où une embellie légère se produit, on observe des tendances similaires à ce que les données ont montré au plan général en termes de durée d'inscription. Après une forte poussée des chômeurs de courte durée, le recul se produit au niveau des moins de 4 mois et la hausse se transmet aux catégories de plus longue durée (graphiques 22/23).

Graphiques 22/23 : Répartition du nombre de jeunes chômeurs (16-24/25-29 ans) selon la durée d'inscription. Source : ADEM ; graphiques : CSL



Sur la période de confinement sévère, la croissance du nombre de chômeurs tend à diminuer avec l'âge. Ainsi, ce sont les 20-24 ans qui ont le plus de mal à (re)entrer sur le marché du travail (le nombre de chômeurs augmente de plus d'un tiers en deux mois), comme illustré par le graphique 24. La donne change légèrement avec l'arrivée du déconfinement en mai. Si le nombre des plus jeunes demandeurs d'emploi se réduit, il progresse toujours pour les 25-34 ans. Et ce sont les 50-59 ans qui sont les moins concernée par la hausse du chômage (+10,1%). Pour les moins de 30 ans, une partie de la croissance du nombre de chômeurs s'explique par la baisse des mesures pour l'emploi.

Graphiques 24 : Évolution du nombre de chômeurs durant le confinement par tranche d'âge. Source : ADEM ; graphique : CSL



Par ailleurs, s'il y a effectivement eu de fortes entrées en chômage en mars et avril, les hausses s'inscrivent dans une tendance de plus long terme, comme souligné précédemment. Ainsi, bien que le nombre de chômeurs de 20-24 ans soit relativement stable entre mai et septembre 2019, il fait déjà un bond de 23% sur les 5 mois suivants et de 31% en mars-avril pour se stabiliser en mai. C'est le groupe qui connaît la plus forte progression sur un an.

De manière générale, le taux de chômage des jeunes est plutôt sur un trend haussier. Néanmoins, dans la longue durée, on peut émettre l'hypothèse que les mécanismes sous-jacents à l'augmentation du chômage des jeunes pourraient être moins négatifs qu'à première vue. Depuis 2000, la population des 15-24 ans gagne légèrement en importance au sein de la population résidente, et le taux de scolarisation devrait croître relativement fortement dans cette tranche d'âge, en comparaison à la part des autres inactifs (en concordance avec les objectifs de l'Union européenne en matière d'éducation et avec l'établissement de la société de la connaissance chère à cette Union). Si davantage de jeunes dans la population se forment davantage qu'auparavant, la population active parmi les jeunes pourrait diminuer dans le même temps, et la proportion de jeunes en emploi se réduire. Ces évolutions contraires pourraient alors expliquer l'importance du taux de chômage des jeunes.

Un mécanisme essentiel pour éviter la casse sociale conjoncturelle : le chômage partiel

Au cœur du confinement, le Statec a fourni un précieux traitement des données brutes de chômage partiel livrées par le gouvernement, qui ont permis de clarifier un peu la situation et d'offrir une meilleure vue des enjeux de la crise (Conjoncture flash d'avril 2020). Selon cette première évaluation, en « *mars et avril 2020, environ 30% des salariés du pays étaient en chômage partiel* ». Le graphique 24 montre l'intensité du recours au chômage partiel en fonction des branches d'activités.

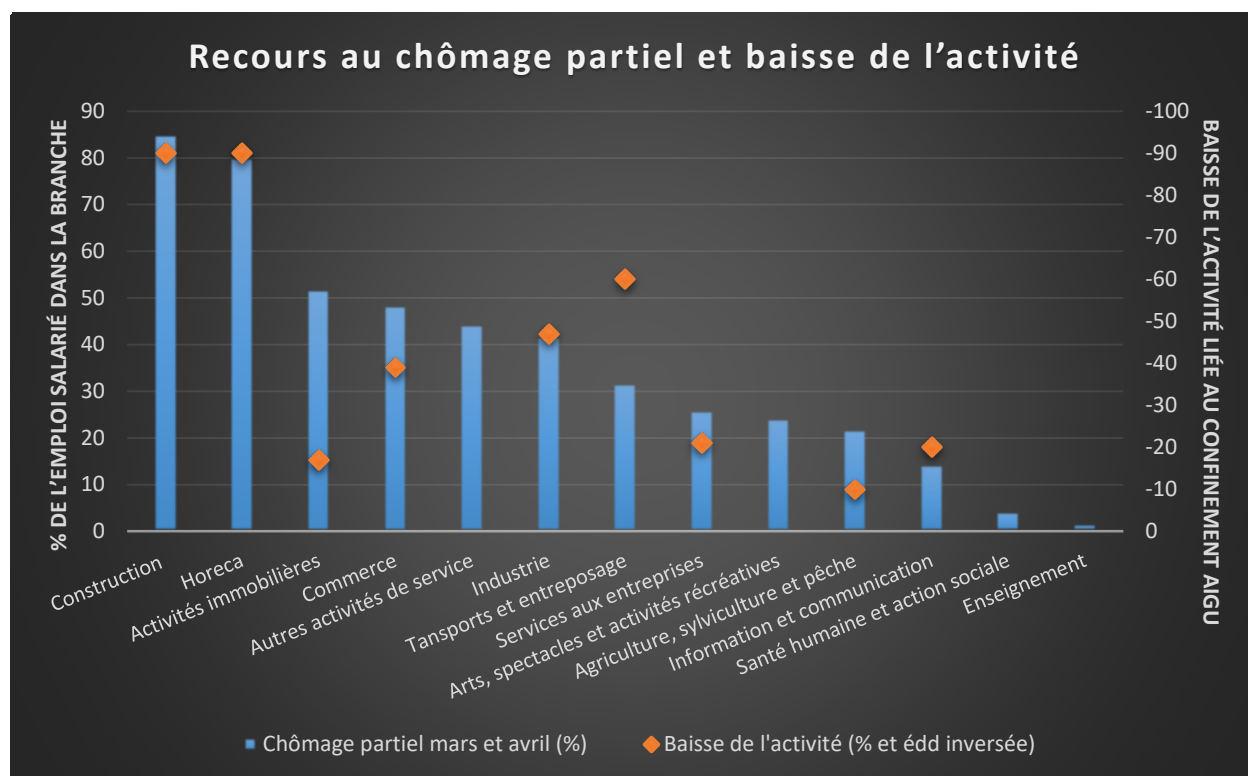
Ces données corrigées pointent vers un niveau jamais atteint de recours au chômage partiel. En moyenne, ce pourcentage correspond à quelque 133.000 salariés par mois au plus profond du confinement. Le pourcentage de salariés de 2020 aurait déjà pratiquement décuplé le record de 3,1% des salariés du mois le plus tendu au cours de 2009 et atteint en seulement deux mois le total des salariés alors potentiellement

concernés au cours de toute cette année-là¹⁹. Cependant, cette analyse du Statec ne répond pas à la question de savoir si l'on faisait face, au cœur du confinement, à un contingent prévisionnel maximal de salariés concernés ou si l'on rassemblait déjà les salariés réellement indemnisés²⁰.

La construction et l'Horeca, soit les deux grandes branches arrêtées par décision gouvernementale, ont placé au Luxembourg plus de 80% de leurs salariés sous la protection du chômage partiel. Néanmoins, on observera aussi, en croisant les données du Statec dans le graphique 25, que le recul de l'activité dans les branches, fut-il in fine direct (par fermeture des sites) ou indirect (par restriction des déplacements des consommateurs), n'explique que partiellement l'usage de ce dispositif de protection, la corrélation étant loin d'être parfaite.

Si une certaine logique était respectée, ceci est peut-être justement un indice du décalage qui subsiste entre le nombre de salariés touchés de manière prévisionnelle et ceux qui perçoivent effectivement une indemnité, voire d'un certain d'effet d'aubaine qui aurait pu se produire²¹.

Graphique 25 : Recours au chômage partiel et baisse d'activité. Source : Statec ; graphique : CSL



Note : moyenne des deux mois pour le chômage partiel. Le recours au chômage partiel pourrait ne s'expliquer qu'à seulement 67,6% par la baisse de l'activité.

¹⁹ En 2009, 66.067 salariés cumulés (19,9% des salariés) ont consommé leurs droits de tirage. Ce furent, possiblement, 3.442 personnes (2,6%) qui bénéficièrent, au bout du compte, réellement d'une indemnité en 1975. Pour l'année 1975 toutefois, il convient de rappeler que l'essentiel des mesures de sauvegarde sont passées par la mise en œuvre de travaux extraordinaires d'intérêt général, plutôt que par la compensation des pertes de rémunération conséquentes à la réduction de la durée normale du travail, évitant ainsi le chômage complet « à des centaines de travailleurs relevant du secteur de la sidérurgie » supplémentaires.

²⁰ En l'état, s'il se confirmait qu'il s'agit des salariés pour lesquels les droits à compensation financière ont effectivement été consommés, nous aurions alors multiplié par 12 le plus haut taux mensuel de recours effectif au chômage partiel de 2009.

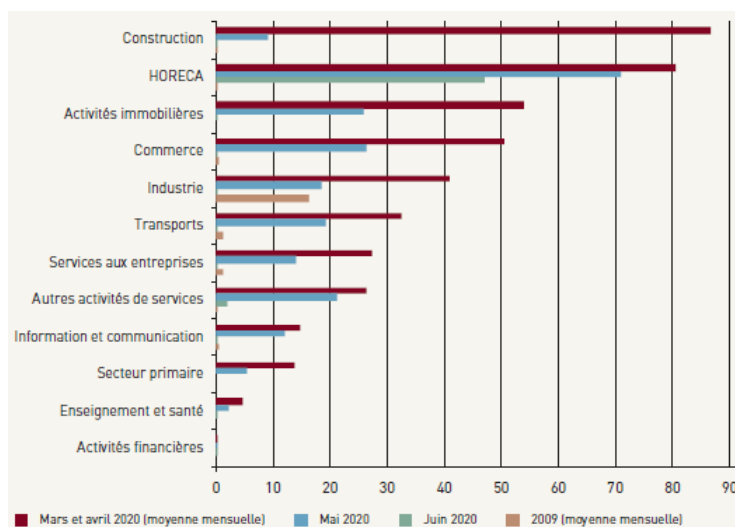
²¹ Au-delà des témoignages des salariés eux-mêmes, une étude française conduite entre avril et mai par le cabinet Technologia auprès de 2.600 élus du personnel indique que 24% des employés au chômage partiel en France auraient poursuivi leur activité à la demande de leur employeur alors qu'ils étaient placés en chômage partiel.

Par comparaison, en France, à la mi-avril, les résultats étaient globalement proches : 34% des salariés en chômage partiel correspondant à une baisse d'activité de 36%. Mais cet équilibre est également observé dans nombre de branches, avec certaines exceptions notables comme les transports et l'entreposage, à l'instar du Luxembourg où le recours au *Kurzarbeit* est inférieur à la perte d'activité. Du côté de la finance ou de l'agroalimentaire en France, le recours au chômage partiel excède sensiblement la perte d'activité, possiblement aussi du fait de l'usage fait du chômage partiel pour surmonter les difficultés de garde d'enfants en période de fermeture des structures scolaires, là où le Luxembourg a mis en place un congé extraordinaire.

La situation, sans le recours au chômage partiel et aux mesures complémentaires tel le congé extraordinaire pour raison familiale (CERF), aurait été franchement plus nette et défavorable à court terme, avec une perte potentielle de quelque 36% de l'emploi intérieur par rapport au niveau du mois de mars, si toutes les personnes en chômage partiel et en CERF avaient perdu leur emploi. Si, sans aucun doute, certains secteurs ont bénéficié d'un chômage partiel intégral pour leurs salariés, la réduction du temps de travail n'est pas nécessairement complète partout, si bien qu'exprimé en équivalent temps plein de chômeurs partiels, l'effet sur l'emploi intérieur est toutefois moindre. En données annuelles, selon le communiqué du Statec du 29 avril, le dispositif du *Kurzarbeit* « *contribuerait à maintenir en situation d'emploi environ 3% des salariés* » en équivalents temps plein dans un scénario à confinement limité. Le Conjoncture Flash de mai 2020 précise en outre que, sur un an, ce serait ainsi quelque 15.000 emplois intérieurs qui auront été préservés grâce à l'intervention de ces deux dispositifs phares²².

Selon les dernières informations livrées par le Statec dans la présentation de sa Note de conjoncture 1/2020, les tensions s'apaiseraient en grande partie sur ce front, avec 3% des salariés concernés en juin, contre plus de 30% au plus fort de la crise (graphique 26).

Graphique 26 : Part des salariés en chômage partiel selon la branche économique (en % du nombre total de salariés dans chaque branche). Source : BCL



²² Le nombre d'heures chômées en avril 2020 par le biais de ces deux dispositifs, converti en emplois équivalents temps plein, correspondrait à 88.400 personnes selon le Conjoncture flash 7/2020 du Statec.

Synthèse

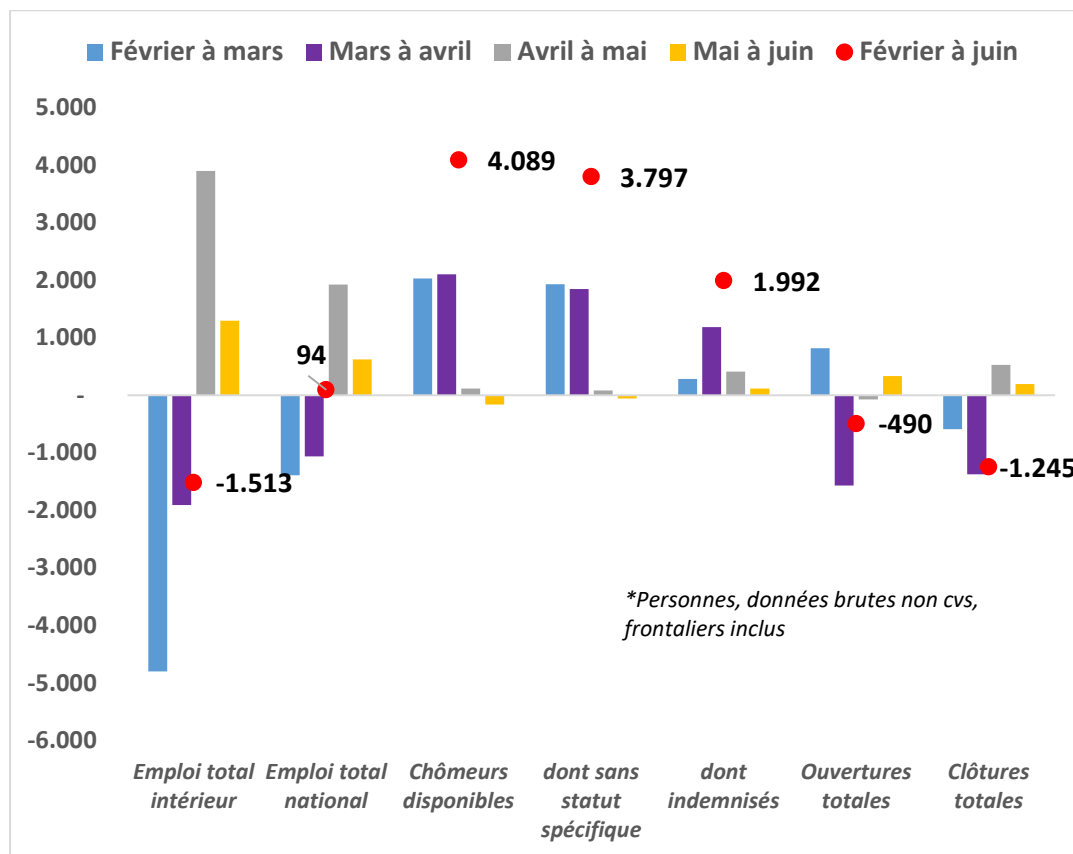
La covid-19 et le confinement décrété pour la juguler ont eu un large impact sur l'emploi et le chômage. Il apparaît cependant, en l'état actuel des données mensuelles (qui sont, pour l'emploi, temporairement et à court terme sujettes à caution), que la progression du chômage au sens strict pourrait avoir été rapidement stoppée concomitamment à une reprise de l'activité post-confinement. Ce phénomène de transmission rapide de la reprise a vraisemblablement été rendu possible grâce aux mécanismes de maintien dans l'emploi que sont le chômage partiel et l'extension extraordinaire du droit au congé pour raisons familiales, le levier des mesures pour l'emploi en baisse tendancielle n'ayant cette fois pas été opérant, du moins à ce jour.

Les particularités du marché de l'emploi luxembourgeois rendent les intrications dans la population active, entre l'évolution de l'emploi intérieur et celle du chômage, complexes et caractérisées par une asymétrie certaine ; il est difficile d'apprécier finement le principe des vases communicants sur le marché de l'emploi luxembourgeois. On peut, certes, avancer une série non-exhaustive d'hypothèses ou d'explications relatives à cette non-linéarité, qui se combinent et dont certaines ont été évoquées ici.

Le graphique 27 résume la situation de l'emploi et du chômage en tenant compte à la fois des résidents et des non-résidents (dont la présence est systémique sur le marché de l'emploi). C'est surtout en mars et avril, au plus fort du confinement, que l'emploi a diminué, avec un recul plus prononcé pour l'emploi intérieur en raison de la perte d'emploi des frontaliers, et que le nombre de chômeurs augmenté ; or, pendant ces mois, les cycles de l'emploi luxembourgeois provoquent habituellement une progression de l'emploi et un recul du chômage. En mai et en juin, on retournerait toutefois à la fois à de faibles hausses de l'emploi et baisse du chômage. Le nombre de demandeurs d'emploi recevant une indemnité de chômage complet a augmenté de manière continue depuis le début de la crise, sous l'influence des résidents.

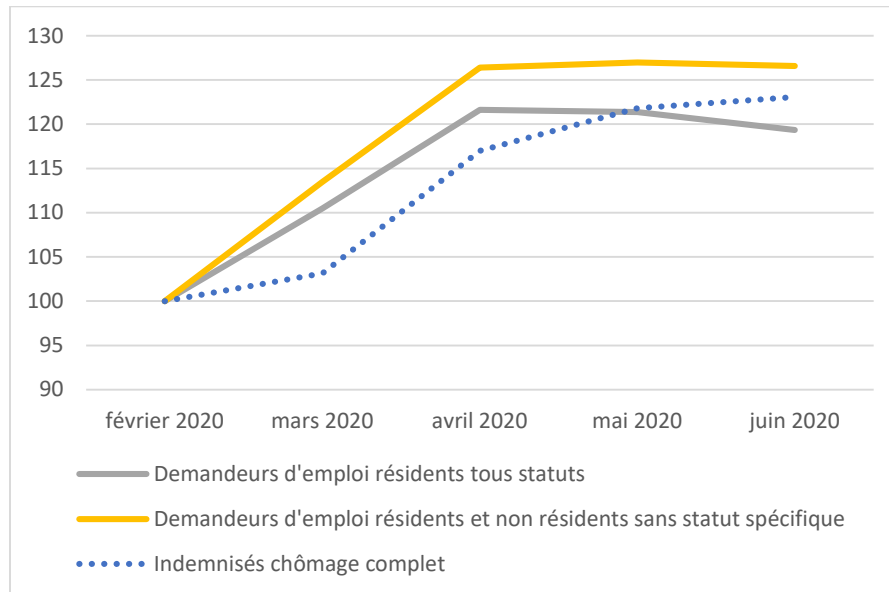
La hausse du taux de chômage de 18% en données brutes entre février et juin 2020 résulte du fait que le nombre de chômeurs (+19,4%) a augmenté plus vite que la population active (+1,1%). Les demandeurs disponibles sans particularité spécifique, plus étroitement dépendants de la conjoncture, ont vu, en mars, leur total augmenter à la fois moins vite que les pertes d'emploi intérieur mais plus rapidement que le nombre d'emploi national disparus ; en avril, leur hausse fut pratiquement identique à la baisse de l'emploi intérieur et supérieure à celle de l'emploi national. La quantité de nouveaux indemnisés a progressé moins rapidement que le nombre d'emplois perdus ou de dossiers ouverts à l'ADEM en mars, et, en avril, moins rapidement que l'emploi intérieur, que les ouvertures de dossiers mais plus vite que les pertes d'emploi national.

Graphique 27 : Évolution* de l'emploi et du chômage de février à juin 2020. Sources : Statec, ADEM ; graphique : CSL



Au niveau des seuls demandeurs d'emploi (graphique 28), l'impact de la crise est en réalité plus fort qu'annoncé si l'on considère uniquement les chômeurs disponibles sans contraintes (c.-à-d. sans capacité de travail réduite ou en situation de handicap) et si on intègre les frontaliers. Tenir compte des non-résidents inscrits et des demandeurs sans statut spécifique, dont la présence est plus directement liée à la crise, donne une meilleure mesure, bien qu'incomplète, de l'effet conjoncturel de la covid-19. En ce qui concerne les seuls indemnisés résidents cette fois, il y a une hausse continue durant les mois de crise ; sur une année, ces variations sont encore plus fortes en raison de l'amélioration habituelle pendant ces mois qui n'aura pas eu lieu en 2020.

Graphique 28 : Variation de l'emploi, du nombre de demandeurs d'emploi disponibles et d'indemnisés en base 100 en février 2020. Sources : Statec, ADEM ; graphique : CSL



L'évolution du nombre de clôtures ainsi que le nombre de demandeurs d'emploi par durée d'inscription suggèrent que la hausse du chômage est fortement liée au fait que les demandeurs d'emploi peinent à sortir du chômage. Le nombre de clôtures a chuté pendant la crise et est largement inférieur à celui de l'année précédente. Pour les différentes durées d'inscription, les fortes hausses dans les catégories de chômeurs de plus longue durée indiquent qu'un nombre de demandeurs d'emploi beaucoup plus faible que les années précédentes a réussi à trouver un emploi au printemps.

La crise actuelle n'a épargné personne, mais certains groupes de salariés ont été touchés plus durement que d'autres en regard de la demande d'emploi. La résiliation ou la non-reconduction de contrats temporaires ou à durée déterminée est un moyen privilégié pour réagir rapidement face aux changements conjoncturels ; de même l'offre d'emploi frontalier très sensible aux fluctuations cycliques est passée au rouge en mars et avril. D'autres segments du marché du travail ont particulièrement été affecté par le choc que le tableau 10 résume. S'il n'y a pas de grande différence entre les sexes dans la crise, le profil des « *corona-chômeurs* » tiré au mois de juin pourrait être celui d'une personne de moins de 30 ans, diplômé du supérieur et sans statut spécifique, coincé dans des tuyaux bouchonnés autour d'une durée d'inscription entre 7 et 11 mois.

Tableau 10 : Évolution des demandeurs d'emploi par catégorie entre juin 2019 et juin 2020. Source : ADEM ; calculs : CSL

	Nombre réel en juin 2019	Nombre réel en juin 2020	Variation sur 1 an en %
Âge			
<30 ans	2.896	4.398	51,9%
30-44 ans	5.662	7.462	35%
45 ans et plus	6.479	7.836	20,9%
Niveau du diplôme			
Secondaire inférieur	7.410	9.150	23,5%
Secondaire supérieur	4.274	5.887	37,7%
Supérieur	3.353	4.839	44,3%
Durée d'inscription			
0-4 mois	3.100	3.136	1,2%
4-6 mois	2.798	4.123	47,4%
7-11 mois	2.577	3.933	52,6%
12 mois et plus	6.562	8.684	32,3%
Durée d'inactivité			
0-4 mois	4.905	5.616	14,5%
4-6 mois	2.787	4.021	44,3%
7-11 mois	2.518	4.011	59,3%
12 mois et plus	4.827	6.228	29%
Statut spécifique			
Salariés handicapés	1.337	1.424	6,5%
Salariés à capacité de travail réduite	1.645	1.740	5,8%
Salariés handicapés et à capacité de travail réduite	358	363	1,4%
Sans statut spécifique	11.697	16.349	39,8%
Résidence			
Résident disponibles (sans statut spécifique)	11.697	16.349	39,8%
Non-résidents disponibles (sans statut spécifique)	641	1.736	170,8%

Sur la longue durée, on peut émettre l'hypothèse que la hausse du taux de chômage des jeunes pourrait être produit par un effet mécanique découlant de l'augmentation de la population scolarisée. Dans le cas présent du contrecoup économique de la crise sanitaire, à côté de la réduction des mesures leur dédiées, la baisse du nombre des clôtures, autrement dit des sorties vers l'emploi, joue aussi pour les jeunes, comme elle le fait pour l'ensemble des demandeurs : la file d'attente s'allonge.

Il convient de souligner l'effet positif du chômage partiel, mais aussi de l'extension extraordinaire du congé pour raisons familiales, sur la situation de l'emploi et du chômage au mois de juin. Il s'est confirmé au cours des deux dernières grandes crises les plus récentes que les stabilisateurs automatiques, appuyés par des

plans complémentaires de stabilisation, sont d'un concours précieux en cas de récession. Non seulement un phénomène de rétention de main-d'œuvre soutenu par le mécanisme du chômage partiel s'est-il alors manifesté, mais l'emploi a même continué de croître, tant en 2009 (+1%) qu'en 1975 (+1,2%).

Le Statec a annoncé un acquis de croissance de l'emploi d'1% en 2020, à l'instar de ce qui s'était finalement produit lors des deux dernières grandes crises économiques, et le chômage devrait progresser à 6,7% du fait de la flambée de mars et avril. Si la crise d'aujourd'hui est atypique, provoquée par un choc exogène, les conséquences de celle-ci sont similaires aux crises classiques : les chômeurs s'engluent dans le chômage, ce qui provoque sa hausse. On se remémorera que, lors de la dernière grande crise, le chômage continua de grimper en dépit de la reprise économique, jusqu'en 2014, mettant en exergue la rémanence²³ du chômage à la suite de crises. C'est également sur ce phénomène d'une « *certaine hystérèse*²¹ » que le Statec table pour 2021, « *suite aux effets de second tour que cette crise économique majeur engendrera* » (Conjoncture flash de mai 2020).

L'incidence indirecte de cette crise de nature inédite causera-t-elle des préjudices durables et perniciox dans certaines branches économiques très exposées ? Ou, au contraire, une reprise vigoureuse, soutenue préalablement par l'intervention massive du mécanisme du chômage partiel pour cas de force majeure, accélérera-t-elle la décrue du chômage en bout de tunnel ? Le déconfinement aura-t-il été annonciateur d'un sursaut économique ou d'une crise nouvelle (au moins partielle) qui se prépare ?

Les évolutions à venir du chômage dépendront largement du soutien créatif et vigoureux apporté aux agents économiques d'ici à la fin de l'année, mais aussi au cours de l'année prochaine.

²³ Persistance d'un phénomène après disparition de la cause qui l'a provoqué.