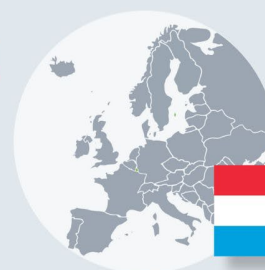


L'indemnisation du chômage au Luxembourg



Novembre 2022

RÉSUMÉ

L'assurance chômage luxembourgeoise fait partie du régime de protection sociale obligatoire. Financée par l'impôt, sa gestion est assurée par l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) sous la tutelle du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

« L'indemnité de chômage complet » assure au salarié involontairement privé d'emploi un revenu de remplacement s'il remplit les conditions d'attribution de l'allocation et notamment la condition d'affiliation minimale correspondant à 6 mois de travail au cours des 12 derniers mois. Le montant de l'indemnité s'élève à 80 % du salaire de référence et la durée d'indemnisation est en principe égale à la durée du travail effectué au cours des 12 mois précédant l'inscription comme demandeur d'emploi.

SOMMAIRE

1. Présentation générale du système luxembourgeois
2. Historique
3. Financement
4. Paramètres de l'indemnisation

Situation de l'emploi et du marché du travail au Luxembourg

| | Luxembourg | France | Union européenne |
|--|--------------------------------|-------------------------|------------------|
| Population totale | 645 397 habitants ¹ | 67 656 682 hab | 447 000 548 hab |
| Taux d'activité ² | 80,5 % ³ | 80,8 % | 80,3 % |
| Salaire minimum légal | 2 313,18€ ⁴ | 1 678,95 € ⁵ | – |
| Salaire moyen | 73 285 € ⁶ | 48 292 € | – |
| Taux de chômage | 5,4 % ⁷ | 7,9 % | 7 % |
| Taux de chômage des jeunes | 17,9 % ⁸ | 18,9 % | 16,7 % |
| Taux de chômage de longue durée | 34 % ⁹ | 29,5 % | 36,2 % |
| Dépenses de protection sociale | 21,6 % ¹⁰ du PIB | 31 % du PIB | – |
| Dépenses publiques de chômage | 1,1 % ¹¹ du PIB | 1,6 % | – |
| Dépenses publiques relatives aux programmes du marché du travail | 1,3 % du PIB ¹² | 2,6 % | – |

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME LUXEMBOURGEOIS

Le régime luxembourgeois d'assurance chômage a été fondé au début du XX^e siècle sur le modèle des assurances sociales allemandes initiées par le chancelier Otto Von Bismarck à la fin du XIX^e siècle. L'allocation versée est proportionnelle au salaire antérieur mais le système est financé par l'impôt et se différencie en cela de la plupart des dispositifs inspirés par le modèle « bismarckien¹³ », traditionnellement financés par les cotisations sociales.

Une réglementation définie par le législateur

Le dispositif actuellement en vigueur résulte de la loi du 30 juin 1976 portant création du Fonds pour l'emploi et réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet. Modifiées par plusieurs lois successives, les règles d'indemnisation du chômage figurent aujourd'hui dans le code du travail entré en vigueur en 2006¹⁴. Elles sont élaborées et votées par le Parlement puis précisées par le pouvoir exécutif au moyen de règlements.

¹ Source : Eurostat, 2022

² Le taux d'activité correspond au nombre d'actifs rapporté à l'ensemble de la population en âge de travailler. On considère comme étant en âge de travailler les personnes âgées de 15 à 64 ans.

³ Source : OCDE, 2021

⁴ Pour un travailleur non qualifié au 1^{er} avril 2022. Le salaire minimum légal varie, au Luxembourg, selon que le salarié soit ou non qualifié. Il s'élève, au 1^{er} avril 2022, à 2776,05 € pour un salarié qualifié. Son montant varie également en fonction de l'âge de l'intéressé s'agissant des salariés non qualifiés. Il correspond, au 1^{er} avril 2022, à 1850,70 € pour les salariés non qualifiés de 17 à 18 ans et à 1735,03€ pour les salariés non qualifiés de 15 à 17 ans. La valeur prise en compte pour le calcul du montant maximum de l'allocation chômage est le salaire minimum pour un travailleur non qualifié.

⁵ Pour 35h/semaine au 1^{er} août 2022

⁶ Dollars convertis en euros, OCDE, 2021

⁷ Source : OCDE, 2021

⁸ Source : OCDE, 2021

⁹ Source : OCDE, 2021

¹⁰ Source : OCDE, 2019

¹¹ Source : OCDE, 2017

¹² Source : OCDE, 2019

¹³ Pour aller plus loin voir : Les modèles fondateurs de l'indemnisation du chômage en Europe, Unédic, Novembre 2019.

¹⁴ Entré en vigueur au 1^{er} septembre 2006, le code du travail rassemble la plupart des lois et règlements en vigueur en matière de droit du travail et d'emploi. L'ADEM est ainsi régie par les articles L.621-1 et suivant du code du travail. Elle est placée sous l'autorité du Ministre du travail et de l'emploi et sous les ordres d'un directeur, chef d'administration.

Un service public de l'emploi en charge de l'accompagnement et de l'indemnisation

L'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) est le service public de l'emploi au Luxembourg. Elle est placée sous l'autorité du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire et assure notamment les missions suivantes :

- accompagner, conseiller, orienter et aider les demandeurs d'emploi ;
- verser les indemnités de chômage aux demandeurs d'emploi ;
- contribuer à la sécurisation des parcours professionnels des salariés ;
- coordonner et organiser la formation des demandeurs d'emploi ;
- prospecter le marché de l'emploi, collecter les offres d'emploi, aider et conseiller les employeurs dans leur recrutement ;
- assurer la mise en relation des offres et des demandes d'emploi.

Des partenaires sociaux qui ne participent pas directement à la gestion de l'ADEM

Le modèle social luxembourgeois repose sur un dialogue institutionnalisé entre le gouvernement, les représentants des employeurs et les syndicats de salariés. Les partenaires sociaux participent ainsi à la prise de décisions s'agissant de politique sociale à travers notamment :

- Le Comité permanent du travail et de l'emploi¹⁵ chargé d'émettre des propositions en matière d'emploi et de chômage et,
- Le Comité de coordination tripartite¹⁶ consulté sur les mesures envisagées pour maintenir le plein emploi (ce comité est consulté lorsque le nombre de demandeurs d'emploi dépasse certains seuils fixés par la loi).

En matière d'assurance chômage, les partenaires sociaux n'ont pas de pouvoir normatif et ne participent pas directement à la gestion du service public de l'emploi. Ils siègent néanmoins au sein de la commission de suivi chargée d'assister le ministre dans l'accompagnement et l'évaluation de l'accomplissement des missions et attributions de l'ADEM.

¹⁵ Le Comité permanent du travail et de l'emploi est composé d'une délégation représentant le Gouvernement et de quatre représentants des employeurs et de quatre délégués des organisations syndicales.

¹⁶ Le Comité de coordination tripartite est composé de quatre membres du Gouvernement, de quatre représentants des employeurs et de quatre délégués des organisations syndicales.

2. HISTORIQUE

Les assurances sociales (hors chômage) apparaissent au début du XX^{ème} siècle, alors que le Luxembourg fait partie du « Zollverein », Union douanière germanique.

Un système inspiré du modèle allemand

Le modèle allemand des assurances sociales obligatoires a inspiré le gouvernement luxembourgeois qui adopte, dès 1901, une assurance obligatoire des ouvriers contre les maladies. Peu après, une assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents du travail (loi de 1902) et une assurance invalidité et vieillesse (1911) sont instituées.

L'indemnisation du risque chômage est introduite par la loi du 6 août 1921 « concernant la participation financière des communes, des patrons et des ouvriers dans l'allocation des secours de chômage ».

1976 : création du Fond pour l'emploi

Le Fonds pour l'emploi (initialement « fonds pour le chômage ») est destiné à financer les indemnités de chômage. Sa création résulte de la loi du 30 juin 1976 qui régleme par ailleurs l'attribution de ces prestations.

La loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi répond aux lignes directrices pour l'emploi de 1998 et marque une avancée de la politique d'activation des dépenses de l'emploi du Luxembourg. En effet, elle cible des populations spécifiques et modifie diverses dispositions préexistantes, en matière de soutien à l'emploi et de formation professionnelle notamment (introduction de contrat « d'auxiliaire temporaire » visant à faciliter la transition entre les études et la vie active pour les jeunes demandeurs d'emplois, d'aides à la promotion de l'apprentissage, de stages d'insertion sur le marché du travail pour les jeunes demandeurs d'emploi).

2006 : Introduction du principe de proportionnalité

La loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement met en place de nouvelles mesures en faveur de l'emploi. Elle introduit notamment le principe de proportionnalité, réduisant ainsi la période d'indemnisation du chômage complet à la durée effectivement travaillée dans le cadre d'un CDD ou d'un CDI.

2009 : Des réformes pour faire face à la crise

En 2009-2011 (loi 11 novembre 2009, loi du 3 août 2010 et loi 16 décembre 2011), des mesures temporaires en faveur de l'emploi des jeunes et de la promotion de l'emploi (chômage partiel) sont mises en place ou prolongées pour faire face à une conjoncture économique dégradée.

En 2012, l'administration de l'emploi a été réformée et rebaptisée "Agence pour le développement de l'emploi" (ADEM). Cette réforme visait essentiellement à améliorer les services rendus aux demandeurs d'emploi en accentuant l'individualisation du suivi et en développant des relations plus étroites avec les employeurs. Les règles relatives à l'indemnisation du chômage n'ont pas été modifiées.

2020-2021 : Des mesures exceptionnelles pour faire face aux conséquences à la pandémie de Covid-19

Le chômage partiel a été l'instrument majeur pour aider les entreprises et les salariés à faire face à la baisse de l'activité économique. D'autres mécanismes, tels que la prolongation de la durée d'indemnisation au titre de l'assurance chômage pendant la durée de l'état de crise, l'élargissement de l'aide à l'embauche pour les demandeurs d'emploi âgé ou l'élargissement de l'accès au contrat de réinsertion emploi, ont également permis d'amortir les effets de la crise sanitaire sur le marché de l'emploi.

3. FINANCEMENT

Le dispositif d'indemnisation du chômage luxembourgeois est financé par l'impôt. Le Fonds pour l'emploi¹⁷, destiné à couvrir les dépenses résultant de l'indemnisation du chômage, est ainsi alimenté par les ressources suivantes :

- Des « impôts de solidarité » correspondant à une majoration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des entreprises ;
- Une « contribution à la charge des communes », déterminée à partir de l'impôt commercial ;
- Une « contribution à la charge de l'Etat » fixée annuellement par loi budgétaire : lorsque les moyens financiers du fonds sont temporairement insuffisants pour couvrir les dépenses, des avances sont effectuées par le budget de l'Etat ; leur montant est fixé annuellement par une loi budgétaire ;
- Une contribution dite « contribution sociale » qui correspond à un « droit d'accise autonome additionnel », c'est-à-dire à une taxe indirecte prélevée sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburants.

Enfin, une cotisation spéciale à charge des employeurs du secteur privé est prévue par la réglementation luxembourgeoise. Assise sur les salaires, cette cotisation spéciale n'est due que si la situation financière du fonds pour l'emploi le nécessite. Cet abondement se fait par exercice budgétaire et peut être réduit ou suspendu par la loi budgétaire. Le taux de cette cotisation est actuellement fixé à 0%. Il était initialement fixé à 0,25% par la loi du 30 juin 1976 portant création du fonds pour l'emploi, a été porté à 0,50% en 1982 puis réduit à 0% en 1984. Il n'a pas été augmenté depuis cette date.

¹⁷ Le Fonds pour l'emploi est notamment destiné à couvrir les dépenses résultant :

- de l'indemnisation du chômage complet ou partiel ;
- de la prise en charge de diverses aides en faveur des demandeurs d'emploi (aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de longue durée ou difficiles à placer, aide à la création d'entreprise, aide à la mobilité géographique, etc.) ;
- du concours au Fonds à la préretraite.

4. PARAMÈTRES DE L'INDEMNISATION

Bénéficiaires

La loi distingue trois catégories de bénéficiaires de l'indemnité de chômage :

Les travailleurs salariés qui se trouvent dans l'une des situations suivantes :

- travailleur sans emploi habituellement occupé à temps plein ;
- travailleur sans emploi habituellement occupé à temps partiel à condition qu'il ait effectué régulièrement 16 heures de travail par semaine auprès du même employeur ;
- travailleur au service de plusieurs employeurs à condition qu'il ait perdu un emploi de 16 heures au moins par semaine, ou plusieurs emplois d'un total de 16 heures au moins par semaine dans un délai d'un mois et que son revenu restant soit inférieur à 150 % du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés âgés de plus de 18 ans occupés à temps plein (soit 3 456€ au 1^{er} avril 2022).

Les jeunes demandeurs d'emploi qui, à la fin de leur formation initiale à plein temps, se trouvent sans emploi :

- jeunes qui ont terminé un cycle d'études ;
- jeunes qui renoncent à la poursuite de leurs études en cours de formation ;
- jeunes qui ont déjà travaillé, mais pas suffisamment pour s'ouvrir des droits en qualité de travailleurs salariés.

Les travailleurs indépendants qui ont dû cesser leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, pour cas de force majeure ou par le fait d'un tiers.

Conditions d'attribution

Les conditions d'attribution de l'indemnité varient selon que l'intéressé était un salarié, un jeune sans références de travail ou un indépendant.

Travailleurs salariés

Pour percevoir l'indemnité de chômage, le travailleur salarié sans emploi doit remplir les conditions suivantes :

- être involontairement privé d'emploi (aucune indemnité de chômage n'est due en cas de licenciement pour « motif grave » et en cas de démission, à moins que celle-ci ne soit due à des motifs considérés par l'ADEM comme « exceptionnels, valables et convaincants ») ;
- être domicilié sur le territoire luxembourgeois, et y avoir perdu son dernier emploi ;
- être âgé de 16 ans au moins et de 64 ans au plus ;
- être apte au travail, disponible pour le marché du travail et prêt à accepter tout emploi approprié ;
- ne pas exercer la fonction de gérant, d'administrateur, d'administrateur-délégué ou de responsable à la gestion journalière dans une société ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et avoir déposé une demande d'allocations ;
- avoir été lié par un ou plusieurs contrats de travail, pendant au moins 26 semaines au cours des 12 derniers mois précédant l'inscription comme demandeur d'emploi (condition dite « condition de stage »).

Jeunes demandeurs d'emploi

Les jeunes demandeurs d'emploi doivent remplir les conditions suivantes pour pouvoir bénéficier de l'indemnité de chômage :

- être domicilié sur le territoire luxembourgeois ;
- avoir entre 16 ans et 28 ans ;
- être apte au travail, disponible pour le marché de l'emploi et être prêt à accepter tout emploi approprié ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et avoir déposé une demande d'allocations.

L'indemnité est versée après un délai d'inscription comme demandeur d'emploi de 39 semaines.

Travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants peuvent bénéficier de l'indemnité de chômage à condition :

- que leur activité cesse en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales ou par le fait d'un tiers ou d'un cas de force majeure, et non en raison de leur propre volonté ;
- de justifier de 2 années au moins d'assurance obligatoire à la caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels, à la caisse de pension agricole ou à la Caisse de pension des salariés ou auprès de l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité ;
- d'être domicilié sur le territoire luxembourgeois au moment de la cessation de leur activité.
- de s'être inscrit comme demandeurs d'emploi auprès des services de l'ADEM dans les 6 mois suivants la cessation d'activité.

Au titre des 2 années d'assurance obligatoire requises pour l'ouverture de droits, les périodes d'affiliation accomplies en qualité de travailleur salarié auprès d'un régime d'assurance pension sont cumulables à condition que l'intéressé ait exercé une activité indépendante depuis au moins 6 mois avant de présenter sa demande d'indemnisation.

Montant de l'allocation chômage

Le taux de remplacement et la rémunération de référence ne sont pas les mêmes selon que le demandeur d'emploi est un travailleur salarié, un jeune ou un travailleur indépendant.

Travailleurs salariés

Le montant mensuel de l'indemnité versée au travailleur salarié correspond à 80 % du salaire de référence. Le taux d'indemnisation est porté à 85 % du salaire de référence pour le demandeur d'emploi ayant un ou plusieurs enfant(s) à charge.

Le salaire de référence est le salaire brut effectivement perçu par l'intéressé au cours des 3 mois précédant celui de la survenance du chômage. Lorsque le salaire de référence ainsi défini ne reflète pas la rémunération moyenne correspondant aux six derniers mois de salaire versés à l'intéressé, la période retenue pour le calcul du salaire de référence est portée à 6 mois au maximum.

Le montant de l'allocation ne peut excéder 250 % du salaire social minimum (SSM), soit 5782 €. Ce plafond est ramené à 200 % du SSM (soit 4 626€) après 6 mois de chômage et à 150 % du SSM (soit 3 469 €) après 12 mois.

Jeunes demandeurs d'emploi

L'indemnité de chômage servie au jeune demandeur d'emploi correspond à un pourcentage du salaire social minimum applicable en fonction de son âge, éventuellement majoré si l'intéressé a des enfants à charge.

Le montant d'indemnisation versé au jeune demandeur d'emploi qui remplit toutes les conditions d'attribution de l'indemnité de chômage complet correspond à 70 % du salaire social minimum auquel il pourrait prétendre en cas d'exercice d'un emploi de travailleur non qualifié, soit 1 619 € au 1^{er} avril 2022.

Dans le cas d'un jeune âgé de 16 à 17 ans qui ne justifie pas avoir passé avec succès un examen de fin d'apprentissage, l'indemnité versée correspond à 40 % du salaire social minimum de travailleur non qualifié, soit 925 € au 1^{er} avril 2022.

Travailleurs indépendants

Le montant de l'indemnité versée au travailleur indépendant correspond à 80 % (ou à 85 % si l'intéressé a des personnes à charge) du revenu ayant servi d'assiette à la cotisation à la caisse de pension compétente pour les deux derniers exercices soumis à cotisations.

Le montant de l'indemnité est plafonné à 250 % du SSM (soit 5 782€) et ne peut être inférieur à 80 % du SSM pour un travailleur non qualifié (soit 1 850 €).

Durée d'indemnisation

Travailleurs salariés

La durée d'indemnisation des travailleurs salariés est proportionnelle à la durée d'activité antérieure, dans la limite de 12 mois. Elle est égale à la durée de travail effectuée au cours de la période servant de référence à la vérification de la condition d'affiliation.

La durée maximale d'indemnisation est fixée à 12 mois par période de 24 mois, sauf cas de maintien.

Dans le cas des chômeurs âgés de 50 ans ou plus, les droits peuvent être maintenus, à leur demande, pendant :

- 6 mois maximum s'ils justifient d'au moins 20 années d'assurance obligatoire à l'assurance pension ;
- 9 mois maximum s'ils justifient d'au moins 25 années d'assurance obligatoire à l'assurance pension ;
- 12 mois maximum s'ils justifient d'au moins 30 années d'assurance obligatoire à l'assurance pension.

Dans le cas des chômeurs « particulièrement difficiles à reclasser¹⁸ », la durée d'indemnisation peut être prolongée de 6 mois (182 jours calendaires) sur décision du directeur de l'ADEM.

Jeunes demandeurs d'emploi

Pour les jeunes demandeurs d'emploi, la durée maximale d'indemnisation est égale à 12 mois. Une prolongation est possible, pour 6 mois, en cas d'invalidité à 30 % ou en cas d'affectation à des mesures d'aide au reclassement.

Travailleurs indépendants

Pour les travailleurs indépendants, la durée maximale d'indemnisation est égale à 12 mois. Une prolongation (maintien) est possible pour les personnes âgées de 50 ans ou plus, dans les mêmes conditions que pour les travailleurs salariés.

¹⁸ Sont considérés comme chômeurs particulièrement difficiles à placer :
- le demandeur d'emploi atteint d'une incapacité de travail de 30 % au moins ;
- le demandeur d'emploi âgé de 50 ans ou plus et atteint d'une incapacité de travail de 15 % au moins ;
- le demandeur d'emploi âgé de 55 ans ou plus.

Possibilités de cumul des allocations de chômage avec les revenus d'une activité reprise ou conservée (salariée ou indépendante)

Cumul de l'indemnité de chômage avec d'autres revenus

L'indemnité de chômage et les rémunérations tirées d'une activité reprise ou conservée sont cumulables, sous certaines conditions.

Activité réduite

Les revenus issus d'une activité professionnelle rémunérée, régulière ou occasionnelle, sont cumulables avec l'indemnité de chômage s'ils n'excèdent pas 10% du montant maximal du salaire de référence. Si ce plafond est dépassé, l'indemnité de chômage est réduite d'un montant égal à l'excédent constaté.

Activité conservée

Le chômeur qui exerce une ou plusieurs activités au service d'un ou plusieurs employeurs et perd l'une de ces activités, peut cumuler l'indemnité de chômage avec les revenus qu'il perçoit de l'activité/des activités conservée(s). Dans ce cas, le montant de l'indemnité est calculé au prorata de l'intensité horaire de l'emploi perdu. Si les revenus procurés par la/les activité(s) conservée(s) augmentent, le montant d'indemnisation est diminué du montant complémentaire constaté.

Autres revenus

Lorsque le demandeur d'emploi perçoit d'autres revenus, de quelle que nature que ce soit, et que le montant de ces revenus dépasse le plafond de 150 % du salaire social minimum, le montant excédentaire est déduit du montant de l'indemnité de chômage.

Nouvelle ouverture de droits

Après épuisement des droits à l'indemnité de chômage, des droits peuvent de nouveau être ouverts au plus tôt après une période de 12 mois suivant la fin des droits, si toutes les conditions d'attribution sont à nouveau remplies. La période de référence à retenir pour la nouvelle ouverture de droits commence à courir au plus tôt à l'expiration des droits précédemment ouverts.



L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE AU LUXEMBOURG

Novembre 2022

Direction des Affaires Juridiques et
Institutionnelles

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris
T. +33 1 44 87 64 00

 [@unedic](https://twitter.com/unedic) [in unedic unedic.org](https://www.unedic.org)