



L'aide à l'embauche des travailleurs âgés : un dispositif assez peu utilisé

- David Marguerit & Thuc Uyen Nguyen-Thi, *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Luxembourg*

L'emploi des séniors est l'une des priorités des pays développés. Assurer un niveau suffisant d'emploi des travailleurs âgés est crucial pour soutenir le système d'assurance pension et modérer les effets potentiellement négatifs de l'évolution démographique sur la croissance économique. Or, le Luxembourg a le plus faible taux d'emploi de la population âgée de 55 à 64 ans des pays de l'Union européenne (44 % au Luxembourg, contre 60 % pour l'Union européenne en 2020¹).

Pour favoriser l'emploi des séniors, le Luxembourg a créé dès 1993 une aide à l'embauche des travailleurs âgés.² En 2019, ces mesures représentaient un coût annuel de 27M d'euros. Bien qu'ayant un rôle important pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés, cette aide n'a jamais fait l'objet d'une analyse approfondie.

Ce Policy Brief décrit ce dispositif d'aide et les différentes modifications

apportées par les réformes de 2006 et 2017. Il propose ensuite une analyse du recours à ce dispositif et des caractéristiques des bénéficiaires de l'aide.

Des aides instaurées en 1993, puis élargies en 2006 et 2017

Au début des années 1990, seul un résident sur trois âgé de 50 à 64 ans était en emploi au Luxembourg.³ C'est dans ce contexte que le gouvernement luxembourgeois a adopté un dispositif d'aide à l'embauche des travailleurs âgés en 1993. Cette politique prévoit qu'un employeur puisse bénéficier d'un remboursement des cotisations sociales lorsqu'il recrute un demandeur d'emploi âgé.⁴ Ce remboursement permet de réduire le salaire payé par l'employeur, ce qui doit favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi âgés.



David Marguerit est économiste au sein du département Marché du Travail. Ses principales recherches portent sur les conditions de travail et les compétences.

Contact:
david.marguerit@liser.lu



Thuc Uyen Nguyen-Thi est économiste au sein du département Marché du Travail du LISER. Ses recherches portent principalement sur l'innovation des entreprises, l'emploi et le bien-être des travailleurs âgés.

Contact:
thucuyen.nguyen-thi@liser.lu

¹ Eurostat [lfsi_emp_a], consulté le 07/06/2021.

² Voir livre V, Titre IV, chapitre premier, section 1 du code de travail luxembourgeois.

³ STATEC (2021), Taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 64 ans (en %) 1983 - 2020

⁴ Cette politique concerne aussi les chômeurs de moins de 45 ans inscrits à l'ADEM depuis au moins 12 mois et sans emploi. Cette partie de l'aide portant sur le chômage de longue durée n'est pas traitée dans ce Policy Brief.

Cette aide a été réformée en 2006 et en 2017⁵, introduisant des changements majeurs concernant les critères d'éligibilités et le champ des remboursements de cotisations sociales. Ces changements ont eu pour objectifs d'assouplir les conditions d'octroi de l'aide et d'allonger la période pendant laquelle une entreprise peut en bénéficier.

Les critères d'obtention de l'aide peuvent être classés en deux catégories (cf. Tableau 1) :

1. Critères liés à la situation des travailleurs âgés : le travailleur embauché doit s'être inscrit à l'ADEM au moins un mois avant son embauche et il ne doit pas bénéficier d'autres aides et prestations (comme une retraite anticipée, pension de retraite, etc.).

Il ne peut pas être embauché par une entreprise détenue par son conjoint ou avoir travaillé dans l'entreprise qui l'a embauché au cours des 5 dernières années. La personne embauchée doit également être âgée d'au moins 45 ans au moment de la prise de poste (50 ans avant la réforme de 2006).

2. Critères liés aux conditions contractuelles : la personne embauchée doit avoir un contrat à durée indéterminée (CDI) ou un contrat à durée déterminée d'au moins 18 mois (24 mois avant la réforme de 2006). De plus, la personne embauchée doit travailler un minimum de 16 heures par semaine (20 heures avant la réforme de 2006).

Tableau 1 :
Conditions pour bénéficier de l'aide à l'embauche des personnes âgées

Source : LISER d'après les lois du 23 juillet 1993, du 31 juillet 2006 et du 20 juillet 2017.

		Création en 1993 Loi du 23 juillet 1993	Réforme de 2006 Loi du 31 juillet 2006	Réforme de 2017 Loi du 20 juillet 2017
Conditions de l'employé	Âge minimum au début de l'aide	50 ans	45 ans	
	Être inscrit depuis au moins un mois à l'ADEM et sans emploi	oui		
	Ne pas être dans l'une des situations suivantes	Percevoir une retraite anticipée, être retraité, détenir une participation dans l'entreprise, avoir travaillé dans l'entreprise au cours des 5 dernières années, etc.		
Conditions contractuelles du nouvel emploi	Type de contrat	- CDI - CDD d'au moins 24 mois	- CDI - CDD d'au moins 18 mois	
	Nombre d'heures travaillées	Au moins 20h/semaine	Au moins 16h/semaine	

⁵ La loi du 24 juillet 2020 a abaissé temporairement la condition d'âge à 30 ans pour faire face au taux de chômage croissant pendant la crise Covid-19 (<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/07/24/a639/fo>). Ce changement n'est pas traité ici.

En contrepartie de l'embauche d'un travailleur respectant ces critères d'éligibilité, l'employeur peut bénéficier d'un remboursement des cotisations sociales s'il en fait la demande (cf. *Tableau 2*). Initialement, les parts employeur et employé étaient remboursées, mais cela ne concerne plus que la part employeur depuis la réforme de 2017.⁶

La période durant laquelle l'employeur peut bénéficier de l'aide a également évolué. Lors de la création de l'aide en 1993, celle-ci était valable pendant 7 ans après l'embauche, puis a été étendue jusqu'à la retraite avec la réforme de 2006. Depuis 2017, elle reste valable jusqu'à la retraite pour les travailleurs embauchés à l'âge de 50 ans ou plus, et dure maximum 2 ans pour les travailleurs de 45 à 49 ans.⁷

Une utilisation croissante de l'aide

Les données mobilisées dans cette étude permettent d'étudier l'utilisation de l'aide à l'embauche des travailleurs âgés durant la période 2002-2017 (cf. *Encadré 1*).

Entre 2002 et 2017, le dispositif d'aide à l'embauche des travailleurs âgés est monté progressivement en puissance (cf. *Graphique 1*)⁸ : En 2002, moins de 100 travailleurs âgés étaient dans ce dispositif, contre plus de 3 700 en 2017.

Deux périodes d'augmentation peuvent être distinguées. La première période s'échelonne de 2002 à 2006 lorsque le nombre d'emplois bénéficiant de cette aide augmentait de 100 par an en moyenne. La seconde période va de

Tableau 2 :
Avantage reçu par l'employeur

Source : LISER d'après les lois du 23 juillet 1993, du 31 juillet 2006 et du 20 juillet 2017.

	Création en 1993 Loi du 23 juillet 1993	Réforme de 2006 Loi du 31 juillet 2006	Réforme de 2017 Loi du 20 juillet 2017
Parts des cotisations sociales versées remboursées	- Employé - Employeur		- Employeur
Période de remboursement des cotisations sociales versées	Jusqu'à 7 ans	Jusqu'au départ à la retraite	- 45-49 ans : 2 maximum - 50 ans et plus : Jusqu'au départ à la retraite

⁶ Les taux de cotisation sociale sont d'environ 12,5 % pour la part employée et de 14 % pour la part employeur.

⁷ L'aide est automatiquement stoppée lors de l'arrêt du contrat, notamment pour les CDD.

⁸ Le *Graphique 1* sous-estime le nombre d'emplois aidés, car ceux datant d'avant 2002 ne peuvent pas être comptabilisés en raison des données mobilisées.

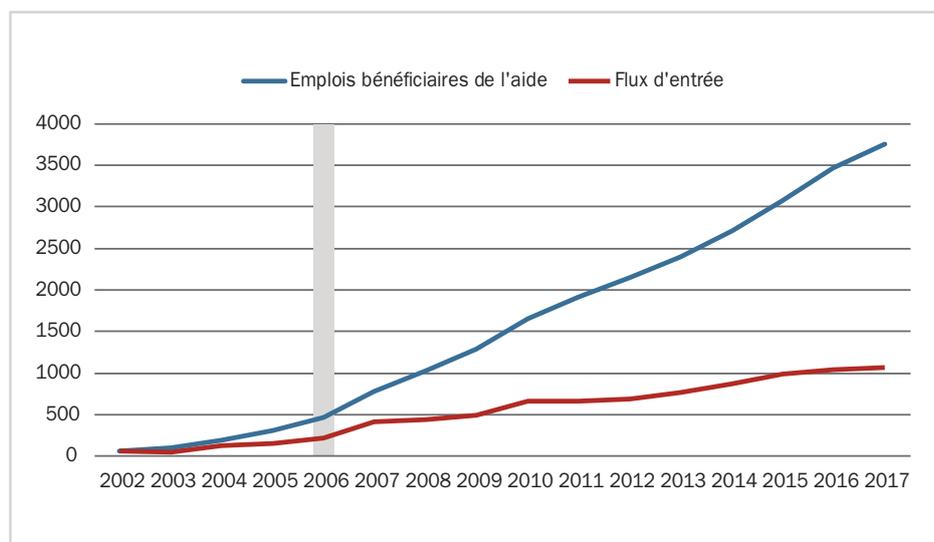
2007 à 2017 et se caractérise par une accélération de la hausse du nombre d'emplois bénéficiant de cette aide (300 emplois supplémentaires par an en moyenne). En augmentant le temps d'octroi de l'aide jusqu'au départ à la retraite et en baissant la limite d'âge la réforme de 2006 a entraîné une augmentation du stock d'emplois aidés. Cette tendance est sans doute renforcée par le vieillissement de la main-d'œuvre.⁹

L'augmentation du nombre d'emplois bénéficiant de l'aide à l'embauche des travailleurs âgés provient de la différence entre les flux d'entrée et de sortie dans le dispositif. Les deux flux ont continuellement progressé sur l'ensemble de la période. Cependant, l'écart entre les entrées et les sorties s'est renforcé en 2006. La différence

Encadré 1 : Les données mobilisées

Les données mobilisées dans cette étude couvrent la période 2002-2017 et proviennent de deux sources. La première source est la Luxembourg Microdata Platform on Labour and Social Protection de l'Inspection générale de la sécurité sociale. Cette base de données permet de connaître le parcours d'emploi des travailleurs sur le marché du travail luxembourgeois ainsi que certaines de leurs caractéristiques sociodémographiques, comme l'âge. Il est également possible de construire des indicateurs sur les caractéristiques des employeurs à partir de cette source. L'autre source de données provient de l'ADEM et fournit des informations sur les périodes d'inscription des demandeurs d'emploi et les aides à l'embauche.

entre le nombre d'entrées et de sorties s'élevait à 61 aides en moyenne avant la réforme de 2006, contre 224 pour la période 2006-2017. En 2017, 1 069 travailleurs âgés sont entrés dans le dispositif et 821 en sont sortis.¹⁰



Graphique 1 :
Nombre d'emplois bénéficiaires de l'aide et nombre d'entrées dans le dispositif entre 2002 et 2017

Guide de lecture : En 2017, 3 752 travailleurs âgés étaient en emploi aidé. La même année, 1 069 travailleurs âgés sont entrés dans le dispositif.

Source : LISER, voir encadré sur les données mobilisées.

⁹ Voir « Facts & Figures », LISER, https://www.liser.lu/ise/display_indic.cfm?id=608

¹⁰ La préparation et le nettoyage des bases de données peuvent générer de légères différences avec les statistiques officielles concernant les entrées, les sorties et le nombre total d'aides attribuées.

Mais un taux de recours encore faible

L'existence d'une aide n'est pas suffisante pour garantir la pleine mobilisation de ce dispositif par les potentiels bénéficiaires. Le taux de recours permet d'analyser dans quelle mesure les employeurs demandent à obtenir l'aide lorsqu'ils peuvent en bénéficier. Ce taux est le rapport entre le nombre total d'emplois aidés, qui sont des nouvelles entrées annuelles dans le dispositif, et le nombre total d'emplois éligibles de l'année.

Avec les données mobilisées, il a été possible de calculer ce taux en

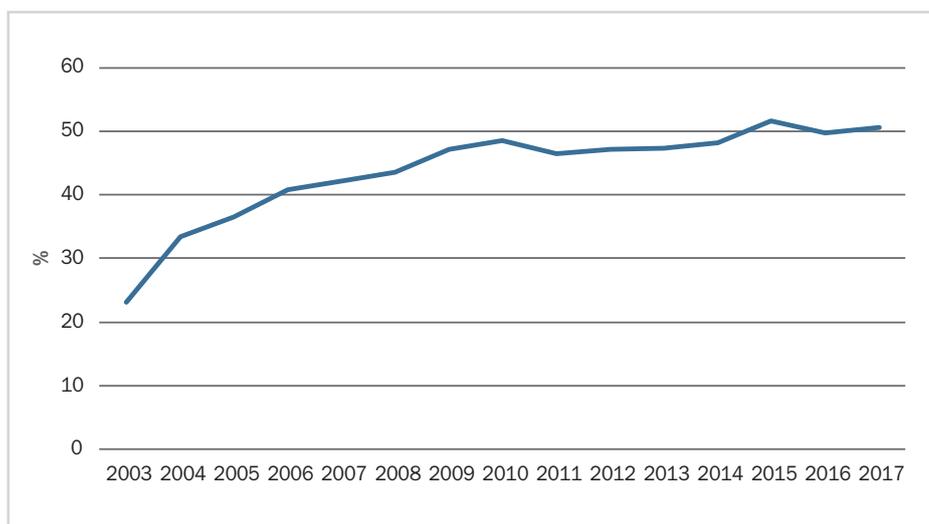
contrôlant pour les critères d'éligibilité suivants : l'âge au moment de l'embauche, le type et la durée du contrat, le nombre d'heures travaillées, être inscrit à l'ADEM pendant au moins un mois et être sans emploi, et avoir été embauché par une entreprise du secteur privé.¹¹

En 2003, 23 % des recrutements de travailleurs âgés éligibles à l'aide (cf. *Tableau 1*) en ont bénéficié (cf. *Graphique 2*). Ce taux a fortement augmenté jusqu'en 2009 pour atteindre 47 %. Depuis 2010, la progression du taux de recours a été moins forte, et une embauche sur deux éligible à l'aide en a bénéficié en 2017.

Graphique 2 : Taux de recours à l'aide des recrutements éligibles, 2003-2017

Guide de lecture : En 2017, 51 % des recrutements de travailleurs âgés éligibles à l'aide en ont bénéficié.

Source : LISER, voir encadré sur les données mobilisées.



¹¹ Cependant, certains critères n'ont pas pu être retenus, comme le fait de bénéficier d'autres aides et prestations (retraite anticipée, pension de retraite, etc.), ne pas être embauché par une entreprise détenue par son conjoint ou avoir travaillé dans l'entreprise qui l'a embauché au cours des 5 dernières années, ou le fait que le poste sur lequel un chômeur est embauché était déclaré au préalable à l'ADEM.

Les données utilisées pour cette étude ne permettent pas d'identifier les raisons expliquant le faible taux de recours à l'aide de la part des entreprises. Toutefois, plusieurs pistes peuvent être avancées en étudiant des dispositifs proches.¹² Un faible taux de recours peut signifier que l'aide est mal connue ou que les entreprises voient peu d'intérêt de la demander. Ce manque d'intérêt peut provenir d'un découragement lié à des démarches administratives trop complexes ou du sentiment que les entreprises n'ont pas vraiment besoin de cette aide pour embaucher des travailleurs âgés.

Une analyse détaillée du taux de recours montre qu'il n'existe pas de différences de genre ou entre la nature du contrat (CDD versus CDI). Au contraire, les travailleurs âgés de 45 à 49 ans ont un taux de recours inférieur de 10 points de pourcentage (pp) à ceux plus âgés. Le recours à l'aide est également inférieur pour les emplois peu qualifiés (moins 20 pp par rapport aux emplois qualifiés) et ceux à temps partiel (moins 10 pp par rapport aux contrats à temps plein).

Les facteurs associés au recours à l'aide

L'analyse des caractéristiques des travailleurs âgés et des employeurs bénéficiaires de l'aide permet de fournir des pistes pour mieux comprendre le taux de recours à l'aide à l'embauche des travailleurs âgés. Cette analyse montre que le recours

à l'aide est déterminé à la fois par les caractéristiques de l'entreprise bénéficiaire et de l'employé, dont son expérience passée sur le marché du travail et son nouvel emploi.

Un modèle statistique a été appliqué pour identifier les caractéristiques qui sont associées aux bénéficiaires de l'aide.¹³ Ce modèle s'appuie sur un échantillon de 10 651 travailleurs âgés respectant les critères d'éligibilité et embauchés entre 2006 à 2017 par des entreprises du secteur privé et basées au Luxembourg.¹⁴ En 2009 par exemple, bien que ces nouvelles embauches aient rempli tous les critères d'éligibilité, seuls 47 % d'entre elles ont bénéficié de cette aide.

L'âge des travailleurs âgés nouvellement embauchés apparaît associé au recours à l'aide. En effet, toutes choses égales par ailleurs, la probabilité que le recrutement ait bénéficié de l'aide est plus élevée lorsque celui-ci concerne un travailleur âgé de 50 ans ou plus qu'un travailleur de 45-49 ans. Est-ce lié au fait que les entreprises se sont arrêtées à l'idée que cette aide était possible que pour l'embauche des 50 ans ou plus ? Une étude plus approfondie sera nécessaire pour répondre à cette question. L'analyse ne permet pas d'établir de lien significatif entre le genre de la personne recrutée et le taux de recours.

Certaines caractéristiques de l'emploi occupé par la personne recrutée avant l'épisode de chômage sont liées positivement au recours à l'aide. Ainsi,

¹² Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
Efstathiou, K., Mathä, T.Y., Veiga, C. and Wintr, L. (2019). *Active labour market policy use in Luxembourg: evidence from a firm survey*. *Journal of Labour Market Research*, 53(12), 2-17.

Bellmann, L., Stephan, G. (2014). *Which firms use targeted wage subsidies? An empirical note for Germany*. *Journal of Labour Market Research*, 47, 165-175.

¹³ Il s'agit d'un modèle probit dynamique dont l'utilisation ne permet pas de déterminer des relations de causalité.

¹⁴ La réforme de l'aide fut promulguée en fin d'année 2017 et intégrée cette année à l'analyse économétrique n'impacte pas les résultats.

les recrutements de travailleurs âgés qui occupaient un emploi à temps plein, qui étaient en poste durant les 3 années précédant la période de chômage ou qui exerçaient un emploi qualifié sont plus susceptibles d'avoir bénéficié de l'aide, toutes choses étant égales par ailleurs. Ces résultats peuvent s'expliquer par des gains plus importants pour l'embauche de travailleurs qualifiés et bien insérés sur le marché travail. En effet, ces travailleurs ont généralement des salaires plus élevés faisant augmenter le montant des cotisations sociales normalement payé par l'employeur.

Les emplois aidés sont plus susceptibles d'être mobilisés pour des contrats permanents et des postes qualifiés. Cela semble corroborer l'effet des gains plus attrayants pour l'embauche des travailleurs mieux rémunérés ou les différences de processus de recrutement.

Les entreprises de plus petite taille ont une plus grande probabilité de bénéficier de l'aide, probablement car le remboursement de cotisations sociales joue un rôle plus important pour les entreprises de petite taille dont l'embauche d'un travailleur supplémentaire représente des frais plus lourds. Toutes choses égales par ailleurs, le recours à l'aide semble diminuer avec le taux de rotation de la main-d'œuvre¹⁵, notamment pour les entreprises de petite et moyenne taille. Il n'y a aucun lien significatif entre le recours à l'aide et les secteurs d'activités.

Enfin, le recours à l'aide semble augmenter avec la diversité en âge, notamment au sein des entreprises de plus de 50 salariés. La diversité de genre est également un déterminant significatif du recours à l'aide. Pris ensemble, ces résultats indiquent que les entreprises avec un environnement de travail intergénérationnelle et paritaire ont une plus grande ouverture à l'aide. De plus, les grandes entreprises (plus de 250 employés) diverses en nationalités ont moins recours à l'aide, probablement due au fait qu'elles ont leurs propres réseaux de recrutement.

¹⁵ Le taux de rotation de la main-d'œuvre est calculé comme la somme des embauches et des séparations au cours de l'année divisée par le nombre moyen de salariés de cette année et de l'année précédente.

Conclusion

Depuis 2002, le dispositif d'aide à l'embauche des travailleurs âgés est monté progressivement en puissance. Cependant, le taux de recours de cette aide reste assez faible, et sa progression est moins forte depuis 2010. Plusieurs caractéristiques de l'employeur semblent associées au recours à l'aide, c'est le cas des entreprises de petite taille et celles composées d'une main-d'œuvre diversifiée en termes d'âge et de genre. Les travailleurs ayant eu des emplois qualifiés, à plein temps et en CDI ont plus de chance d'être réemployés grâce à l'aide.

Cependant, les données utilisées ne permettent pas d'identifier les raisons exactes du non-recours. Identifier ces raisons nécessiterait d'interroger les entreprises qui ont fait le choix de ne pas recourir à l'aide, alors qu'elles auraient pu en bénéficier.

Enfin, la question de l'efficacité de l'aide se pose. Des recherches sont en cours au LISER pour évaluer si les différentes réformes de cette politique d'aide ont permis d'accélérer le retour à l'emploi des travailleurs âgés au chômage et si elles permettent de les maintenir en emploi durablement ou pas.